

Eigentümerstandortgemeinschaften und Urban Governance: eine Untersuchung kollektiven Handelns in der Stadtentwicklung am Beispiel von Wohnquartieren im demografischen Wandel

Wiezorek, Elena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / phd thesis

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiezorek, E. (2011). *Eigentümerstandortgemeinschaften und Urban Governance: eine Untersuchung kollektiven Handelns in der Stadtentwicklung am Beispiel von Wohnquartieren im demografischen Wandel*. (IÖR Schriften, 54). Berlin: Rhombos-Verl.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-309929>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Elena Wiezorek

Eigentümerstandortgemeinschaften und Urban Governance

**Eine Untersuchung kollektiven Handelns
in der Stadtentwicklung am Beispiel von
Wohnquartieren im demografischen Wandel**

IÖR Schriften

**Herausgegeben vom
Leibniz-Institut für ökologische
Raumentwicklung**

RHOMBOS-VERLAG BERLIN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Impressum

Herausgeber

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)
Direktor: Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller
Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: (0351) 4679-0
Fax.: (0351) 4679-212
E-Mail: info@ioer.de
Homepage: <http://www.ioer.de>

Verlag

RHOMBOS-VERLAG
Kurfürstenstraße 17
10785 Berlin
E-Mail: verlag@rhombos.de
Homepage: <http://www.rhombos.de>
VK-Nr. 13597

Druck: dbusiness.de GmbH, Berlin

Printed in Germany

© 2011 RHOMBOS-VERLAG, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Einwilligung des Verlages in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Titelbild: Elena Wiezorek

Satz/DTP: Natalija Leutert, Margitta Wahl

ISBN: 978-3-941216-64-8

IÖR Schriften Band 54 · 2011

Elena Wiezorek

Eigentümerstandortgemeinschaften und Urban Governance

**Eine Untersuchung kollektiven Handelns
in der Stadtentwicklung am Beispiel von
Wohnquartieren im demografischen Wandel**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Doktoringenieur (Dr.-Ing.)

vorgelegt von
Dipl.-Ing. Elena Wiezorek

Gutachter:

Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller
Technische Universität Dresden / Fakultät Fort-, Geo- und Hydrowissenschaften,
Fachrichtung Geowissenschaften / Lehrstuhl Raumentwicklung

Prof. Dr. Dietrich Henckel
Technische Universität Berlin / Fakultät Planen Bauen Umwelt / Institut für Stadt-
und Regionalplanung, Lehrstuhl Stadt- und Regionalökonomie

Dresden, 7. Januar 2011

Vorwort

Das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) hat im Jahr 2008 gemeinsam mit der Technischen Universität Dresden und der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) die Dresden Leibniz Graduate School (DLGS) gegründet. Die DLGS ist eine von bisher deutschlandweit 18 Graduiertenschulen, die von der Leibniz-Gemeinschaft (WGL) gemeinsam mit Hochschulen ins Leben gerufen wurden. Ihre Anschubfinanzierung erhielt sie aus dem Pakt für Forschung und Innovation. Inzwischen wird sie vollständig mit Mitteln der beteiligten Einrichtungen finanziert.

Auf Seiten der TU Dresden sind vier Fakultäten an der DLGS beteiligt: Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften, Architektur, Wirtschaftswissenschaften sowie die Philosophische Fakultät (Soziologie). Sie bilden das interdisziplinäre Umfeld, in dem sich die Stipendiaten der Graduiertenschule bewegen. Alle Erstgutachterinnen und -gutachter der Dissertationen, einschließlich der von IÖR und TU Dresden gemeinsam berufenen Professoren, kommen von einer der vier beteiligten Fakultäten.

Die DLGS vergibt alle zwei Jahre acht Stipendien für Dissertationen zu raumwissenschaftlich bedeutsamen Fragestellungen. Die Stipendien werden international ausgeschrieben. In der ersten Kohorte betrug der Anteil ausländischer Stipendiaten 25 Prozent, in der zweiten Kohorte kommen 50 Prozent der Stipendiaten aus dem Ausland. Zusätzlich können externe Doktorandinnen und Doktoranden als Assoziierte aufgenommen werden.

Die Stipendiaten und assoziierten Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhalten ein umfangreiches strukturiertes Ausbildungsangebot. Hierzu gehören Kurse, Workshops und Sommerschulen zu wissenschaftstheoretischen, methodischen und dissertationsrelevanten fachlichen Themen sowie Begleitgremien zur intensiven Diskussion des individuellen Promotionsfortschritts. Außerdem wird allen Stipendiaten und assoziierten Doktorandinnen und Doktoranden die Teilnahme an einschlägigen nationalen und internationalen Tagungen ermöglicht.

Zentrales Thema des ersten Jahrgangs der DLGS waren Fragen des demografischen Wandels und seiner Auswirkungen auf die Raumentwicklung sowie auf Wirtschaft und Gesellschaft. Damit

wurden Forschungslinien aller drei beteiligten Einrichtungen, in der TU Dresden insbesondere des Zentrums Demographischer Wandel (ZDW), aufgegriffen. Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die erste Veröffentlichung einer Dissertation aus der DLGS. Weitere Arbeiten werden folgen.

Dresden im April 2011
Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller
Sprecher der DLGS

Danksagung

Ich bin vielen Menschen zu Dank verpflichtet. Ohne ihre Hilfe und Unterstützung wären die Erarbeitung und der Abschluss der Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller von der Technischen Universität Dresden und Prof. Dr. Dietrich Henckel von der Technischen Universität Berlin danke ich für die Übernahme der Betreuung der Arbeit. Ihre anregenden und kritischen Anmerkungen waren mir wertvoller Ansporn und hilfreiche Unterstützung im Entstehungsprozess.

Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller als Direktor des Leibniz-Institutes für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden, Dr. Andreas Klee von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover und den weiteren Mitgliedern des Management Boards der Dresden Leibniz Graduate School (DLGS) danke ich zudem für die Gelegenheit, die vorliegende Dissertation mit einem Stipendium der DLGS zu erarbeiten. Dieser Rahmen ermöglichte eine umfassende und zugleich zügige Erarbeitung der Promotion.

Für inhaltliche Anregungen und kritische Diskussionen hinsichtlich der Interpretation und Darstellung von Ergebnissen danke ich insbesondere Prof. Dr. Christian Diller (Justus-Liebig-Universität Gießen), Dr. Ulrich Hatzfeld (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS), Dr. Gerard Hutter und Markus Egermann (IÖR Dresden) sowie Ingo Neumann (TU Dresden).

Für besondere Unterstützung möchte ich mich bei Prof. Dr. Janós Brenner (BMVBS), Dr. Bernd Hunger (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen), Torsten Weidemann (Haus&Grund Deutschland) und Ludger Baba (empirica GmbH) bedanken. Sie nahmen sich die Zeit, die Ergebnisse dieser Arbeit vor ihrer Abgabe in einem Workshop zu diskutieren. Im gleichen Sinne gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Marcel Thum (TU Dresden und Mitglied des Management Boards der DLGS) für die klärenden Diskussionen über ökonomische Fragestellungen sowie Herrn Prof. Dr. Dietrich Fürst (Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der DLGS), der im Rahmen der DLGS-Summer School 2010 meine Ergebnisse kritisch reflektierte und wertvolle Hinweise zur Fertigstellung gab.

Ein großer Dank geht an alle Gesprächspartner sowie auskunftsbe-reiten Unternehmen und Institutionen für ihre Unterstützung. Ihr Vertrauen und Interesse haben essentiell zur Entstehung der Arbeit beigetragen. Eine detaillierte Aufstellung der Namen findet sich im Quellenverzeichnis.

Danken möchte ich ebenfalls meinen Kollegen der DLGS, insbesondere Christine Meyer und Katharina Ulbrich, für den jederzeit zugewandten Austausch zu methodischen Detailfragen und eine aufmunternde Arbeitsatmosphäre.

Ebenso bin ich den Kollegen des IÖR zu Dank verpflichtet, die durch ihre organisatorische, verwaltungstechnische und kartogra-fische Unterstützung den Entstehungsprozess der Dissertation erleichterten.

Ohne die tatkräftige Unterstützung und Aufmunterung des pri-vaten Umfeldes wäre die Arbeit in dieser Form nicht entstanden. Meiner Familie, insbesondere meinen Eltern und meinem Bruder, sowie meinen Freunden danke ich für ihre uneingeschränkte Un-terstützung und den ausgleichenden Rahmen.

Dresden, Januar 2011

Elena Wiezorek

Kurzfassung

Städte sind als Brenngläser der Gesellschaft mit differenzierten und teilweise divergierenden Tendenzen eines wirtschaftlichen, sozialen und klimatischen Wandels konfrontiert, der private wie staatliche Akteure gleichermaßen herausfordert. Auch wenn sich der demografische Wandel in der gesamträumlichen Betrachtung Deutschlands als ein „Prozess vom Wachstum zur Abnahme“ zeigt, ist auf der regionalen Ebene ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zu verzeichnen. Für Städte kann dies in Wohnquartieren, aufgrund zurückgehender Bevölkerungszahlen und einer nachlassenden lokalen Wirtschaftskraft, unter anderem Investitionsrückstau und Leerstand zur Folge haben. Investitionen in Immobilien an Standorten mit zurückgehender Nachfrage sind durch eine höhere Unsicherheit bezüglich ihrer Rentabilität geprägt. Der Einfluss benachbarter, verwahrloster Immobilien und die damit unklare Entwicklungsperspektive des Gesamtstandortes können sich auf das Investitionsverhalten einzelner Eigentümer negativ auswirken.

Die „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ fordert, nicht zuletzt aufgrund komplexer Problemlagen aus demografischem, wirtschaftlichem sowie gesamtgesellschaftlichem Strukturwandel, die verstärkte Beteiligung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte in Stadtentwicklungsfragen. Auf dieser Grundlage erprobt derzeit ein Experimentelles Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)-Modellvorhaben einen Ansatz, der im Umgang mit aktuellen Herausforderungen einen Lösungsweg aufzeigen soll: die so genannte Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG). ESG sind definiert als:

„ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.). Die ESG löst sich dabei ein Stück weit aus der einzelwirtschaftlichen Betrachtung des Einzeleigentümers (Rentabilität des individuellen Immobilieneigentums), um gemeinschaftlich die Quartiersrentabilität in den Blick zu nehmen.“ (BBSR 2009, 4).

Hintergrund

Definition ESG

Im Gegensatz zu traditionellen Instrumenten der Stadtentwicklung, die insbesondere bei der städtebaulichen Sanierung auf eine individuelle Einbindung der Eigentümer zielen, stehen bei ESG die

private Eigeninitiative und die kollektiv entwickelte Quartiersaufwertung durch Private im Mittelpunkt. Grundsätzlich sind zwei Typen von Eigentümerstandortgemeinschaft möglich: zum einen die formell, auf einer gesetzlichen Basis agierenden Standortgemeinschaften, zum anderen die informell, auf freiwilliger Basis arbeitenden Standortgemeinschaften.

Problemstellung

Mit dem Instrument der ESG verbindet sich die Erwartungshaltung, dass erforderliche Anpassungsprozesse im Quartier wie zum Beispiel der nachfragegerechte Umbau von Wohnungen, die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die positive Imagebildung in der Gemeinschaft bewältigt werden. Allerdings kann bei der freiwilligen privaten Bereitstellung eines öffentlichen Gutes das so genannte „Trittbrettfahrer“-Problem auftreten. Das damit beschriebene Dilemma, bei dem Akteure auch ohne aktive finanzielle Beteiligung von der Aufwertung profitieren, lässt das Modell der freiwilligen ESG nicht als automatisches Erfolgsmodell erscheinen. Vielmehr ist, auch aufgrund des derzeitigen geringen empirischen Kenntnisstandes über ESG-Prozesse, eine detaillierte Analyse der Erwartungshaltungen, Rollenverständnisse und Handlungsorientierungen für ein besseres Verständnis dieses Steuerungsansatzes erforderlich. Die vorliegende Untersuchung widmet sich daher der Fragestellung:

Leitfrage der Arbeit

Welche Faktoren bestimmen die Entstehung und charakterisieren die institutionelle Struktur von Eigentümerstandortgemeinschaften?

Theoretische Einordnung

Die Analyse der im Zuge der vorliegenden Arbeit erhobenen empirischen Daten ergab, dass die zentrale Herausforderung von ESG als die „Koordination des kollektiven Handelns“ im Kontext der freiwilligen Erstellung öffentlicher Güter durch Private definiert werden kann. Kollektives Handeln wird in den unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen untersucht. Sei es das Zusammenwirken von Unternehmen am Markt für Ökonomen, die Beziehung zwischen Individuen für Soziologen oder die Steuerungsfähigkeit des Staates für Politikwissenschaftler; ihnen ist die Suche nach einem tief greifenden Verständnis der kollektiven Wirkungsmechanismen gemein. Es geht in allen Konstellationen um Interessen, Motive, Ziele und Strategien der Akteure sowie die durch sie gebildeten Institutionen.

Kollektives Handeln schließt zudem das Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung ein. Staatlichem Handeln wird dabei grundsätzlich eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung zugrunde gelegt, hingegen kann die gesellschaftliche Selbstorganisation auch aufgrund von Eigeninteressen erfolgen. Das Zusammenwirken privater Interessensvertretung und staatlicher Steuerung hängt zum einen von den verfolgten Zielen der jeweiligen Institutionen, aber auch wesentlich von dem angewendeten Steuerungsmodus staatlicher Vertreter ab. Der viel diskutierte „Governance“-Begriff umfasst dabei einen Wandel von Interaktionsformen zwischen den staatlichen und privaten Akteuren, bei denen sich die Grenzen zwischen Steuerungssubjekt und -objekt vermischen. Einen Verlust von Staatlichkeit daraus abzuleiten, so wird argumentiert, wäre allerdings eine Fehlinterpretation der Ereignisse. Vielmehr sei eine Änderung staatlicher Steuerung zu verzeichnen.

Für die Stadtentwicklung und -erneuerung wird dieser Wandel auch im Planungsverständnis von der umfassenderen Steuerung hin zu einer vermittelnden Koordination nachvollzogen. Die Diskussion um einen Veränderungsprozess in „Phasen“, in „Stufen“ oder „Zyklen“ verweist darauf, dass die Themenbereiche keineswegs ausschließlich neue Sachverhalte behandeln und ohne Vergangenheitsbezug sind. Dass sich der Umgang mit ihnen verändert hat, wird u. a. durch den Begriff des „Urban Governance“ zum Ausdruck gebracht. Dieser Steuerungsmodus wird durch einen Netzwerkcharakter, Intermedialität, Informalität, Temporalität und Projektorientierung charakterisiert. Für die Städte steigen die Komplexität der Problemlagen und die Erwartungshaltung an innovative, flexible Lösungsansätze. Die zunächst einmal normative Idee der Etablierung von ESG ist in diesen Kontext einzuordnen. Sollte sich die Teilhabe privater und zivilgesellschaftlicher Akteure an Stadtentwicklungsprozessen nicht freiwillig ergeben, können staatliche Akteure dies durch zwei Grundstrategien realisieren: den *Anreiz* und/oder den *Zwang*, auch als die Verfügbarkeit finanzieller oder sachlicher Mittel und Interventionsrechte bezeichnet.

Der Entwicklungsstand von ESG in Deutschland zeigt, dass beide Wege staatlicher Steuerung bereits erprobt werden: der Anreiz für freiwillige ESG in Form der Modellvorhaben in NRW und des ExWoSt-Modellvorhabens des Bundes seit 2008 sowie die mit

**Entwicklungsstand
von ESG in
Deutschland**

Zwangselementen versehene Form der Business Improvement Districts (BID) und Housing Improvement Districts (HID) in mehreren Bundesländern seit 2004. Beide Wege setzen auf eine kollektive Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung, die BIDs in Geschäftszentren und die HIDs bzw. ESG in Wohnquartieren. Dass sie mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen haben, kann anhand der vergleichsweise geringen Anzahl realisierter BIDs seit 2004 (im August 2010 waren es 18 festgesetzte BIDs bundesweit) vermutet werden. Eine ebenfalls nicht ganz einfache Startphase zeichnet sich für die ESG in Wohnquartieren ab.

Eine zentrale Ursache für die beschwerliche freiwillige Kooperation zur standortbezogenen Entwicklung benachbarter Immobilieneigentümer liegt darin, dass viele der ESG-Projekte den Charakter öffentlicher Güter aufweisen. Die damit verbundene Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit bei der Nutzung des Gutes befördert den Impuls, als „Trittbrettfahrer“ von der Realisierung der Maßnahme zu profitieren.

Forschungsdesign

Da ESG in Deutschland existieren, liegt die Vermutung nahe, dass es trotzdem Wege für die freiwillige Realisierung öffentlicher Güter durch Private gibt. Daher wurde anhand von drei Fallstudien, der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund, der ESG Vogelheim in Essen und der ESG Gründerzeitquartier in Görlitz, eine explorative Studie über Motive und Handlungsstrategien der beteiligten ESG-Akteure durchgeführt. Die Auswahl möglichst heterogener Fälle und die rekonstruktive sowie generalisierende Analyse der empirischen qualitativen Daten dient der Generierung von Hypothesen über die Funktionsweisen des Untersuchungsgegenstands ESG. Grundsätzlich gelten die Ergebnisse der Arbeit nicht eins-zu-eins, sondern hypothetisch auch für andere Fälle.

Ergebnisse:

Ein zentrales Ergebnis der Arbeit ist die Definition von drei grundlegenden Handlungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf die Standortgemeinschaft:

Quartiersbezogene Handlungsstrategien der Immobilien-eigentümer

- *Abwarten:* Diese Strategie entspricht einem „Trittbrettfahrer“, welcher von den positiven externen Effekten einer Maßnahme profitiert, ohne einen eigenen Beitrag zu ihrer Erstellung zu leisten.
- *Alleingang:* Bei dieser Strategie zieht der Eigentümer die Realisierung der Maßnahmen im Alleingang, ggf. auch als öffent-

liches Gut, einer kollektiven Erstellung vor. Dieser Option liegt ein entsprechend positiv bewerteter Nutzen durch das öffentliche Gut für das eigene Wirtschaften zugrunde. Die „Trittbrettfahrer“ werden billigend in Kauf genommen.

- *Kooperation (ESG)*: Mit der Kooperation verbindet sich die Integration des Eigentümers in die Standortgemeinschaft, wobei dies in unterschiedlicher Intensität stattfinden kann. Während einige Eigentümer ausschließlich ihren finanziellen Beitrag zahlen, entwickeln andere beispielsweise eigenständig Projekte oder moderieren den Kooperationsprozess.

Die individuellen Bewirtschaftungsstrategien können aus bereits bestehenden Untersuchungen ebenfalls in drei grundlegende Strategien im Umgang mit den Immobilien zusammengefasst werden: der *Exit*, das *Abwarten* und die *Investition*. Für die staatlichen Akteure lassen sich die Handlungsstrategien für Quartiere und Einzelgebäude zusammenfassen, da sich die Handlungsstrategie der öffentlichen Hand durch gebietsbezogene Ausweisungen niederschlägt. Diese stellen sich als folgende übergeordnete Handlungsstrategien dar:

**Individuelle
Bewirtschaftungs-
strategien der
Immobilien-
eigentümer**

- *Rückzug*: Kommunen mit einer zurückgehenden Bevölkerungszahl definieren in „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ zunehmend auch Handlungsschwerpunkte für Quartiere mit zurückgehender Nachfrage am Wohnungsmarkt und dauerhaft zu erwartendem Leerstand, indem, durch die Festsetzung von Stadtumbaugebieten, auch Städtebaufördermittel für den Rückbau von Bausubstanz bereitgestellt werden.
- *Abwarten*: Die Stadtentwicklungsplanung definiert Handlungsbereiche innerhalb der Kommune, in denen Entwicklungs-, Erneuerungs- oder Anpassungsbedarf besteht. Die Bereiche ohne eine solche explizite Gebietszuweisung werden hier mit der Strategie des *Abwartens* beschrieben, in denen zum derzeitigen Zeitpunkt kein besonderer Handlungsbedarf durch die öffentliche Hand gesehen wird.
- *Entwicklung*: Die hier als Entwicklung zusammengefasste Strategie der öffentlichen Hand umfasst sowohl die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Form einer Neuentwicklung wie auch die aus der Bestandserneuerung bekannten Gebietsfestsetzungen als Sanierungsgebiet oder die Maßnahmen der „Sozialen Stadt“.

**Quartiersbezogene
Handlungsstrategien
der Kommunen**

Zielkonflikte	<p>Für die erfolgreiche Gründung einer ESG ist, wie in jeder Kooperation, die einheitliche Wahrnehmung der Handlungssituation, d. h. in die gleiche Richtung zielende Handlungsstrategien, durch die Beteiligten erforderlich. Für ESG bedeutet diese Aussage neben der Wahrnehmung von standortbezogenen Problemen auch, dass eine Übereinstimmung in der dominierenden Entwicklungsstrategie der Akteure erforderlich ist. Konkret sollten demnach sowohl die individuelle Bewirtschaftungsstrategie des dominierenden Anteils der Eigentümer die <i>Investition</i>, wie auch ein dominierender Anteil der Eigentümer auf die kollektive Handlungsstrategie der <i>Kooperation</i> setzen. Kombiniert sich eine solche Handlungsorientierung der Privaten mit einer entsprechenden Entwicklungsstrategie der öffentlichen Hand, können die Zielkonflikte zwischen den Beteiligten so gering sein, dass eine erfolgreiche ESG-Gründung möglich wird.</p>
Pfadabhängigkeiten zwischen individueller und kollektiver Strategiewahl	<p>Zudem bestehen offenbar Pfadabhängigkeiten zwischen individuellen und kollektiven Strategien. Die Untersuchung zeigt, dass die Entscheidung des Eigentümers für die <i>Kooperation</i> in der ESG eng mit der individuellen Bewirtschaftungsstrategie verknüpft ist. So werden Eigentümer mit der individuellen Bewirtschaftungsstrategie „<i>Abwarten</i>“ oder „<i>Exit</i>“ in Bezug auf die ESG eine Trittbrettfahrer-Strategie (die des Abwartens) wählen. Für die Eigentümer mit der individuellen Bewirtschaftungsstrategie „<i>Investition</i>“ bestehen weiterhin die drei Handlungsoptionen im Bezug auf das quartiersbezogene Handeln: das „<i>Trittbrettfahren</i>“, der <i>Alleingang</i> oder die <i>Kooperation</i>. Die Analyse der erhobenen Daten stützt zudem die Aussage, dass die Eigentümer grundsätzlich den <i>Alleingang</i> einer <i>Kooperation</i> vorziehen. Die <i>Kooperation</i> ist demnach immer die zweitbeste Lösung und wird nur eingegangen, wenn ein <i>Alleingang</i> oder das „<i>Trittbrettfahren</i>“ nicht möglich sind.</p>
Motivation für Immobilien-eigentümer zur Strategiewahl ESG	<p>Das zentrale Motiv, welches die Eigentümer dazu bewegen kann, mit den benachbarten Immobilieneigentümern zu kooperieren, ist die Reduzierung von Unsicherheit in ihrem wirtschaftlichen Handeln. Die Unsicherheit im wirtschaftlichen Handeln kann für den Eigentümer durch nicht direkt beeinflussbare Kontextbedingungen, wie beispielsweise die zurückgehende Nachfrage am Wohnungsmarkt, Lagenachteile des Quartiers innerhalb der Stadt oder eine besonders kleinteilige Eigentümerstruktur im Quartier entstehen. Diese Aspekte können die Hinwendung zur Kooperation unterstützen, innerhalb der Kooperation besteht zudem die Motivation, be-</p>

einflussbare Defizite, wie beispielsweise ein Informations-, Macht- oder Finanzierungsdefizit sowie ein konkretes Sachproblem, zu beheben. Letztlich müssen ESG einen Beitrag zur Absicherung individueller Investitionen von Immobilieneigentümern bieten. Ob sie dies tatsächlich leisten können, hängt maßgeblich von ihren institutionellen Merkmalen ab.

Die institutionellen Merkmale von ESG kennzeichnen die Spielregeln der menschlichen Interaktion der Beteiligten. Dabei beurteilen die Individuen die mit der Institution verbundenen Kosten hinsichtlich der eigenen Interessensdurchsetzung. Bei der Institutionenwahl der Akteure fließen der erwartete Nutzen, die erwarteten Kosten und gemeinsame Normen ein. Die Datenanalyse ergab, dass ESG Nutzen in Form von:

- Absicherung von Investitionen;
- zusätzlichen Ressourcen und
- Zugang zu Informationen

bieten. ESG sind zudem mit hohen Transaktionskosten für die Beteiligten verbunden, was insbesondere auf:

- die Entscheidungsfindung in ESG im Verhandlungsmodus (da keine Weisungsbefugnis zwischen den Akteuren besteht);
- den Mangel an sozialen und rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten (da sich die Akteure häufig vorher nicht kennen und kein rechtliches Vertragsverhältnis zwischen ihnen besteht) und
- tendenziell große Gruppengrößen (wenn es sich um kleinteilig strukturierte Wohnquartiere handelt)

zurückzuführen ist.

Wie hoch die Transaktionskosten (sprich Informations-, Überwachungs- oder Sanktionskosten) tatsächlich sind, hängt auch vom kulturellen Kontext der Akteure wie beispielsweise Verhaltensnormen, der Identifizierung mit dem Standort oder auch der individuellen Diskontierungsrate ab.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass ESG nur als Urban Governance, also in Form einer horizontalen Koordination zwischen staatlichen Vertretern und den Immobilieneigentümern, funktionieren. Die ausschließliche Steuerung durch die öffentliche Hand scheint für eine erfolgreiche Gründung einer ESG nicht zu

Institutionelle Merkmale von ESG

ESG als Urban Governance

genügen. Mögliche Ursachen sind die mangelhafte Identifizierung der Eigentümer mit der Zielsetzung und daraus folgend eine zu geringe Verantwortungsübernahme für den Prozess durch die privaten Akteure. Besteht jedoch von Seiten der Immobilieneigentümer die Ausrichtung auf kooperatives Handeln, dann kann diese maßgeblich durch die öffentliche Hand befördert werden. Dabei sind als öffentlicher Beitrag insbesondere die rahmensetzenden Bedingungen, wie eine gute Ausstattung mit sozialer und technischer Infrastruktur im Quartier, bedeutend. Zusätzlich können öffentliche Fördermittel relevant sein. Insbesondere die oben durch den Punkt „Kosten“ aufgelisteten Faktoren können durch finanzielle Anreize oder rechtliche Rahmensetzungen gesenkt werden.

Fazit zur Leitfrage

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die zentralen Faktoren zur Entstehung von ESG:

- *unvollständige Informationen* über die aktuellen und zukünftigen Bewirtschaftungsstrategien der benachbarten Immobilieneigentümer,
- die *Abhängigkeit* des eigenen wirtschaftlichen Erfolges eines Immobilieneigentümers von der Bewirtschaftung des benachbarten Immobilieneigentümers und
- ein *Mindestmaß an ähnlichen Interessen* und Normen der Beteiligten in Bezug auf die Bewirtschaftung der Immobilien am Standort

sind. Die zentralen institutionellen Merkmale von ESG sind, wie bereits oben beschrieben, der eindeutige Nutzen, die hohen Transaktionskosten, die geringen rechtlichen und sozialen Sanktionsmöglichkeiten sowie gemeinsame Normen im Kontext der Wohnraumbewirtschaftung.

Abstract

This PhD thesis deals with a concept of urban development which is at present in a pilot phase in Germany, the Local Property Owner Partnership (LoPOP). These are characterized by a voluntary collective development of the quarter at the initiative of the property owners. The demographic, economic and social structures lead to spatially differentiated changes which induce complex problems in urban development. Among others, this may result in a notable increase of vacant flats, an increasing demand for low-barrier flats or in investment backlogs of the public infrastructure. A large part of the up-coming investment tasks concerns private property and requires action by private property owners, e.g. in the development of living space. Attempts to activate proprietors via urban development funding have shown minor success up to now.

Current urban development policy formulates the idea to reach a positive development of structurally weak quarters by a more intensified participation of private actors in collective approaches. In view of the missing of empirical data on voluntary action by private proprietors in the urban development, the PhD thesis investigates which factors determine the establishment of Local Property Owner Partnerships and characterize their institutional structure. Due to the small number of existing LoPOPs in Germany as well as to the limited number of scientific publications dealing with this subject, a comparative case study design was chosen. Fifty-six partially structured interviews were held in three heterogeneously distinctive LoPOPs in Dortmund, Essen and Görlitz. The transcribed interview data were processed by means of reconstructive content analyses and the results were formulated as hypotheses.

The results of the thesis show that the subject of examination, LoPOPs, can be discussed with respect to actor-related and institutional theories as well as governance approaches. LoPOPs are defined as a dependent variable with respect to the individual interests and strategies of action of the property owners concerning their real estate management as well as to the governance requirements of state actors concerning the development of the quarter. Thereby, it has become apparent that one should make a distinction between the strategies of action of the state and the private actors. Both groups show three basic types of action strategies which have

introduction

**research
question and design**

**results:
cooperation is only
one strategy oppor-
tunity among others**

constructional and social as well as structural impacts on the quarter. The individual strategies of action of the proprietors are invest, wait and exit. With regard to the quarter, the municipal actors have the strategies develop, wait or retract at their disposal. Moreover, the data analyses discovered a path dependency between the individual management strategies of the proprietors and their action in the collective situation. The actors who are focusing on wait or on exit play the role of free riders. With regard to the proprietors who are willing to invest, three collective strategies of action may be noted: wait, individual effort and cooperation.

central motive for choosing collective action is the reduction of uncertainty

As a central motive for choosing the collective strategy of action cooperation and, thus for commitment to participating in the LoPOP, the reduction of uncertainty could be identified. According to this, the preparedness for cooperation depends on the intensity of uncertainty in the management of the property and, thus, also on the degree of being affected by the above mentioned structural change. Whether the LoPOP is a suitable tool for the elimination of this uncertainty is closely connected with its institutional structure. LoPOPs are - taking into account the specific constellation of actors - characterized by high transaction costs, due to the low legal and social possibilities for sanctions. Therefore, a clear value of the projects and the common standards of the actors are all the more necessary for success.

LoPOPs produce public goods and are an Urban Governance approach, which are based on horizontal coordination between state and private actors

LoPOPs deal with the development of quarters and produce, as a private initiative, also public goods. This establishes the public interest in their development. The results of the thesis show that, due to the constellation of actors, interests and themes in voluntary LoPOPs, the state actors concentrate on the interaction form of the horizontal coordination. Therefore, LoPOPs can be referred to as a form of Urban Governance. Moreover, it becomes obvious that, when the mission statement of a voluntary, informal and private network of small proprietors shall be realised, on the one hand free riders cannot be avoided, on the other hand the public authorities are indispensable providing consulting and financial support. In comparison with traditional approaches of urban development funding, LoPOPs, as collective development approaches, need an intensive involvement of local actors in addition to the thematic debate during their preparation.

The thesis terminates with conclusions for practice as well as needs for further research drawn from the generated hypotheses. The needs for further research refer inter alia to the evaluation of effects of the LoPOPs; the analysis of learning processes among the groups of actors in the development process and in the verification of the generated hypotheses in this work.

INHALTSVERZEICHNIS

A Einleitung	23
1 Hintergrund und Problemstellung	25
1.1 Städte im Wandel der Zeit.....	25
1.2 Die Städtebauförderung im Wandel der Zeit	33
2 Gegenstand und Zielstellung der Untersuchung	37
2.1 Gegenstand der Untersuchung	37
2.2 Ziel und Fragestellung der Untersuchung	42
3 Aufbau der Arbeit	45
4 Grenzen der Arbeit	49
 B Kollektives Handeln – theoretische Einordnung der zentralen Problematik.....	51
1 Über die individuelle Herausforderung, kollektiv zu handeln	53
1.1 Zum Charakter des Kollektivgutes.....	54
1.2 Kollektives Handeln als rationales Handeln.....	56
1.3 Kollektives Handeln als soziales Handeln	60
1.4 Zwischenfazit.....	65
2 Über die Befähigung zum kollektiven Handeln mittels Institutionen	67
2.1 Verwendung des Begriffs und Entstehung von Institutionen.....	67
2.2 Einflussfaktoren bei der Entstehung von Institutionen	72
2.3 Typen von Institutionen und ihre Interaktionsformen	78
2.4 Charakter von Institutionen und ihre Wirkungen.....	84
2.5 Zwischenfazit.....	87
3 Kollektives Handeln als Koordinations- und Kooperationsaufgabe des Staates...91	
3.1 Das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren.....	91
3.2 Von Planung über Steuerung zu Governance	94
3.3 Wandel im Planungsverständnis in der Stadtentwicklung	101
3.4 Zwischenfazit.....	108

C Herangehensweise und Methodik	111
1 Wahl des Forschungsdesigns.....	113
2 Auswahl und Erhebung der Daten	117
2.1 Auswahl der Fallstudien	117
2.2 Auswahl der Interviewpartner	121
2.3 Erhebung der Daten.....	124
2.4 Wahl der Interviewart und Durchführung der Interviews.....	126
3 Auswertung der Daten.....	129
3.1 Erkenntnistheoretische Grundannahmen	129
3.2 Prozess der Analyse	130
3.3 Generierungen der Hypothesen	135
 D Einführung in Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) in Deutschland und die Fallstudien	 137
1 Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland	139
1.1 Anlass für Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland	139
1.2 Entwicklungsstand von ESG in Deutschland	140
1.3 ESG als Regelungstatbestand der Bundesgesetzgebung	143
1.4 ESG als ExWoSt-Forschungsfeld	145
2 Fallstudie ESG Brunnensstraßenviertel in Dortmund	149
2.1 Strukturdaten der Stadt Dortmund.....	149
2.2 Strukturdaten des ESG-Standortes.....	151
2.3 Entstehung, Akteure und Inhalte der ESG	155
2.4 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten	157
2.5 Institutionelle Merkmale der ESG	161
3 Fallstudie ESG Vogelheim in Essen	163
3.1 Strukturdaten der Stadt Essen	163
3.2 Strukturdaten des ESG-Standortes.....	167

3.3 Entstehung, Akteure und Inhalte der ESG	169
3.4 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten.....	170
3.5 Institutionelle Merkmale der ESG	172
4 Fallstudie ESG Gründerzeitquartier in Görlitz	175
4.1 Strukturdaten der Stadt Görlitz.....	175
4.2 Strukturdaten des ESG-Standortes.....	180
4.3 Entstehung, Akteure und Inhalte der ESG	184
4.4 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten.....	186
4.5 Institutionelle Merkmale der ESG	188
 E Vergleichende Analyse der Daten und Generierung übergreifender Aussagen zu ESG	 191
1 Zwischen Idealisten und Rationalisten: Akteursgruppen und Rollenbilder	193
1.1 Die Akteursgruppen in ESG	193
1.2 Rollenbilder der Akteure und ihre Rolle in der ESG	199
2 Zwischen öffentlich und privat: Themen und Projekte der ESG.....	205
2.1 Zur Wahrnehmung der Handlungssituation	205
2.2 Projekte der ESG	209
3 Investition versus Exit: Handlungsstrategien der Akteure.....	215
3.1 Handlungsoptionen der Eigentümer bzgl. der Immobilie	215
3.2 Handlungsoptionen der Eigentümer bzgl. der ESG	222
3.3 Handlungsoptionen der öffentlichen Hand.....	226
3.4 Zusammenspiel und Pfadabhängigkeit in der Strategiewahl	229
4 Zwischen Unsicherheit und Sicherung: Motivation der Immobilieneigentümer	239
4.1 Reduzierung von Unsicherheit als übergeordnetes Motiv	240
4.2 Steigerung von Macht und Einfluss durch ESG	243
4.3 Monetäre Vorteile durch ESG	246
4.4 Lösung eines Sachproblems durch ESG.....	249

4.5 Der Einfluss von Kontextbedingungen auf die Entstehung von ESG	251
5 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren im Entstehungsprozess	257
5.1 Hemmnisse für die Entstehung einer ESG	257
5.2 Erfolgsfaktoren für die Gründung einer ESG	263
6 Zwischen strategischem Netzwerk und Gemeinschaftsorganisation: institutionelle Ausprägung bei ESG	271
6.1 Die Generierung von Nutzen durch ESG	271
6.2 Mit der Institution ESG verbundene Kosten	273
6.3 Normen und Diskontierungsraten der Akteure	279
7 Zwischen Anreiz und Zwang: Urban Governance und die Rolle des Staates	283
7.1 Zwischen Anreiz und Zwang: Steuerungsansätze in ESG	283
7.2 Urban Governance: Zur Rolle der öffentlichen Hand in ESG	289
F Diskussion der Hypothesen und Schlussfolgerungen	293
1 Diskussion der Hypothesen zu den Forschungsfragen	295
1.1 Beteiligte und Themen von ESG	296
1.2 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten	301
1.3 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse im ESG-Entstehungsprozess	307
1.4 Institutionelle Merkmale von ESG	310
1.5 ESG als Governance in der Stadtentwicklung	314
1.6 Fazit zur Leitfrage	319
2 Schlussfolgerungen und weiterer Forschungsbedarf	323
2.1 Schlussfolgerungen für die Praxis	323
2.2 Weiterer Forschungsbedarf	330
G Verzeichnisse	335
1 Quellen	337
1.1 Literatur	337

1.2 Internet.....	357
1.3 Interviewpartner	358
2 Abkürzungsverzeichnis.....	365
3 Abbildungsverzeichnis.....	367
4 Tabellenverzeichnis	369

KAPITEL A

EINLEITUNG

A 1 Hintergrund und Problemstellung

A 1.1 Städte im Wandel der Zeit

Städte befinden sich seit ihrer Entstehung im Wandel – räumlich, ökonomisch, politisch und sozial. Die mit deutschen Städten in Verbindung gebrachte Urbanität steht für eine moderne Gesellschaft aus Marktwirtschaft, bürgerlicher Individualität und Demokratie, deren Vorformen sich ebenfalls in Städten entwickelt haben (Häußermann 2011, 23). Der Mechanismus Stadt verbindet sich demnach immer auch mit regulierenden und steuernden Fragestellungen und damit der Interaktion zwischen Individuen oder auch Organisationen. So wandelt sich beispielsweise aufgrund von Globalisierung und Europäisierung die Steuerung innerhalb autonomer Stadtgesellschaften. Mit der Einführung des Euros, einer wachsenden Bedeutung supranationaler Sicherheitspolitik, einem Bedeutungszuwachs europäischer Gesetzgebung und der ökonomischen Globalisierung lockerte sich die enge Verknüpfung zwischen Nationalstaat und den Städten (Le Galès 2002, 88 ff.). Weitere grundlegende gesellschaftliche Veränderungen, wie

- die *Regionalisierung* in Form einer Reorganisation und Bündelung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interaktionen in einem Funktionsraum (Benz et al. 1999, 22 ff.);
- die *Individualisierung* durch die Auflösung sozialer Gemeinschaften und der Bindungen an kollektive Interessensvertretungen und soziale Normen (Häußermann 2011, 25) oder auch
- die *Pluralisierung* als Vermehrung von Werten, Lebensstilen, Meinungen und gesellschaftlichen Strukturen (u. a. Frey, Koch 2011, 13)

lösen den Wandel der Staatlichkeit zwar nicht aus, verstärken diesen jedoch.

Eine direkt damit verbundene Folge in der Staatstätigkeit, und damit in der Steuerung der Stadtentwicklung, ist die Veränderung in der Wirksamkeit von Herrschaftsmitteln des Staates, welche die Modifizierung von Steuerungsformen erforderlich macht (Benz 2008, 265, vgl. Kapitel B 3.2). Die gesellschaftliche Selbstregulierung, entsprechend dem Sinnbild einer europäischen Stadt mit der

**Gesellschaftliche
Veränderungen
bewirken dauer-
haften Wandel
in Städten**

**Veränderung von
Herrschaftsmitteln
des Staates all-
gemein und in der
Stadtentwicklung
im Besonderen**

**Urban Governance
im Spannungsfeld
zwischen staatli-
cher Steuerung und
gesellschaftlicher
Selbstregulierung**

von Bürgern selbstverwalteten Stadtgesellschaft (Weber 2000, 11), gerät angesichts komplexer Herausforderungen verstärkt in den Blickpunkt aktueller Stadtentwicklungsdiskussionen.

In dem Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung wird das Zusammenwirken privater Interessensvertretung und staatlicher Steuerung mittels unterschiedlicher Strategieansätze ausgelotet. In der Stadtentwicklung geht dies mit einem Wandel des Planungsverständnisses von der umfassenderen Steuerung hin zu einer vermittelnden Koordination einher. Der in diesem Zusammenhang geprägte Begriff des Urban Governance wird durch einen Netzwerkcharakter, Intermediarität, Informalität, Temporalität und Projektorientierung charakterisiert (Schnur, Drilling 2009, 17 f.; vgl. Kapitel B 3.2). Der Wandel von Staatlichkeit zeigt sich u. a. durch sich wandelnde und neue Akteurskonstellationen (Schuppert 2008a, 357). In diesem Kontext steht auch die geforderte verstärkte Integration der Zivilgesellschaft in Stadtentwicklungsfragen und als Teilaspekt die Diskussion um Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG). ESG sind definiert als:

Definition von ESG

„... ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.). Die ESG löst sich dabei ein Stück weit aus der einzelwirtschaftlichen Betrachtung des Einzeleigentümers (Rentabilität des individuellen Immobilieneigentums), um gemeinschaftlich die Quartiersrentabilität in den Blick zu nehmen.“ (BBSR 2009, 4).

Die Projekte von ESG setzen sich häufig mit dem öffentlichen Raum auseinander und haben daher den Charakter öffentlicher Güter, welche freiwillig durch private Akteure erstellt werden. Diese in der Stadtentwicklung nicht ganz alltägliche Dimension kollektiven Handelns ist mit erheblichen Hürden verbunden (vgl. Kapitel B 1) und erfordert einige Voraussetzungen (vgl. Kapitel E). Die hohe Erwartungshaltung an innovativen und flexiblen Lösungsansätzen wie ESG steht in engem Zusammenhang mit aktuellen strukturellen Herausforderungen in deutschen Städten, welche im Folgenden kurz nachvollzogen werden.

**Strukturwandel als
Herausforderung
für die Stadt-
entwicklung**

Der wirtschaftliche, soziale und klimatische Wandel konfrontiert die Städte in Deutschland mit komplexen Neuentwicklungen. De-

mografische Veränderungen, technische Entwicklungen und die Ausdifferenzierung von Lebensstilen prägen neben Städten auch die Regionen. Die Auslöser des Wandels sind häufig vielschichtig und selten durch eindimensionale Beschreibungen oder einfache Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu erfassen. Betrachtet man einzelne Aspekte des gesamtgesellschaftlichen Wandels, wie beispielsweise den demografischen Wandel, so bieten dessen grundlegende Auslöser einen Erklärungsansatz der Gegenwart und gestatten einen Blick in die prognostizierte Zukunft.

Der demografische Wandel in Deutschland basiert auf zwei grundlegenden Faktoren: einerseits auf der seit den 1970er Jahren niedrigen Fertilitätsrate, d. h. die Anzahl der Lebendgeborenen je Frau, und der andererseits steigenden Lebenserwartung. So sank die Fertilitätsrate in Deutschland seit dem Babyboom der 1960er Jahre (Fertilitätsrate von 2,4) auf 1,37 Geburten je Frau im Jahre 2007 (Demos 2009, 1). Der einschneidende Geburtenrückgang fand in den 1970er Jahren statt und liegt seit dem, abgesehen von einem kurzzeitigen starken Einbruch der Fertilitätsrate nach der politischen Wende in Ostdeutschland, bei knapp 1,4 Geburten je Frau. Die Lebenserwartung stieg im gleichen Zeitraum bei Männern von 66,5 Jahren auf 76,9 Jahre. Für Frauen stieg die Lebenserwartung von 71,7 Jahren auf 82,3 Jahre in 2007 (BI 2007). Für das Jahr 2025 wird von einer Lebenserwartung von ca. 85 Jahren für Frauen und ca. 80 Jahren für Männer ausgegangen (BBR 2008, 8). Die Effekte dieser Entwicklung sind tief greifend und werden gerne mit den Worten, die Bevölkerung werde weniger, älter und „bunter“, umschrieben (Mäding 2004).

Der prognostizierte absolute Rückgang der Bevölkerungszahl entwickelt keine politische Brisanz. Die Prognosen des Statistischen Bundesamtes sagen, in Abhängigkeit von der Zuwanderung, für das Jahr 2020 ein Absinken der absoluten Bevölkerungszahl von gut 82 Millionen Menschen in Deutschland in 2008 um eine bzw. zwei Millionen Menschen voraus. Bis zum Jahre 2050 beschleunigt sich die Abnahme, in Abhängigkeit von der Zuwanderung, auf voraussichtlich noch knapp 69 bzw. 74 Millionen Menschen (BIB 2008, 16 f.). Unabhängig davon wie hoch der absolute Rückgang tatsächlich ausfällt, ist sicher, dass sich die Struktur der Bevölkerung erheblich verändern wird.

Niedrige Fertilitätsrate und steigende Lebenserwartungen bedingen demografischen Wandel

Absolut nur leicht sinkende Bevölkerungszahl bis 2020, aber erhebliche Veränderung der Bevölkerungsstruktur

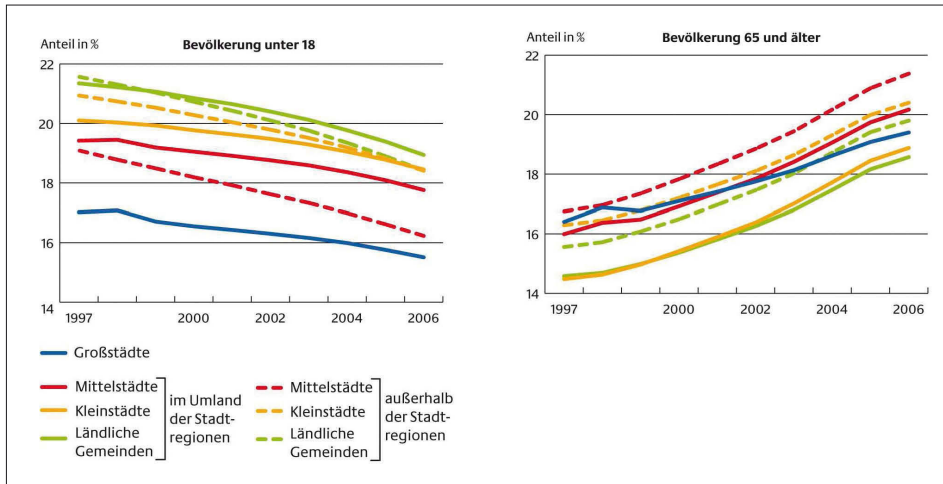


Abb. 1: Alterungsprozess in Deutschland von 1997 bis 2006
(Quelle: BMVBS 2009a, 27; Laufende Raumbewachung des BBR 2008)

Zunahme Älterer bei gleichzeitig starker Abnahme der Jungen

Die niedrige Fertilitätsrate führt dazu, dass der Anteil junger Menschen sinkt und im Gegenzug, auch bedingt durch eine steigende Lebenserwartung, der Anteil der älteren Menschen, besonders stark der über 80-Jährigen, anwächst. Beide Trends zeigen sich bereits in der Rückschau auf den Alterungsprozess im Zeitraum von 1997 bis 2006 (vgl. Abb. 1). Nach Untersuchungen des BBR (2008, 2) wird die Bevölkerungsabnahme und Alterung vor allem Ostdeutschland betreffen: Die Zahl der Jungen, der unter 20-Jährigen nimmt hier bis 2025 um gut ein Viertel ab, die Zahl der Älteren, der über 60-Jährigen um mehr als ein Viertel zu. Rückläufige Geburtenzahlen und steigende Lebenserwartung sorgen dafür, dass in Deutschland der Anteil der Alten weiter erheblich anwachsen wird (vgl. Abb. 2).

Altersquotient steigt und die Anzahl der Erwerbstätigen sinkt

Es wird davon ausgegangen, dass die Zahl der Erwerbstätigen überproportional zurückgehen wird (BBR 2008, 4). Das Bundesamt für Bevölkerungsforschung (BIB) verweist auf einen erheblichen Anstieg des Altersquotienten: So leben derzeit 33 über 65-Jährige bei hundert unter 20-Jährigen in Deutschland. Für das Jahr 2060 prognostiziert das BIB 66 über 65-Jährige auf 100 unter 20-Jährige. Bei Beibehaltung der derzeit bestehenden Rentenregelung in Deutschland würde dies eine steigende Belastung jedes einzelnen Erwerbstätigen bedeuten. Die bereits beschlossene stufenweise Ausweitung des Rentenalters soll diesem Trend entgegen wirken (BIB 2008, 68).

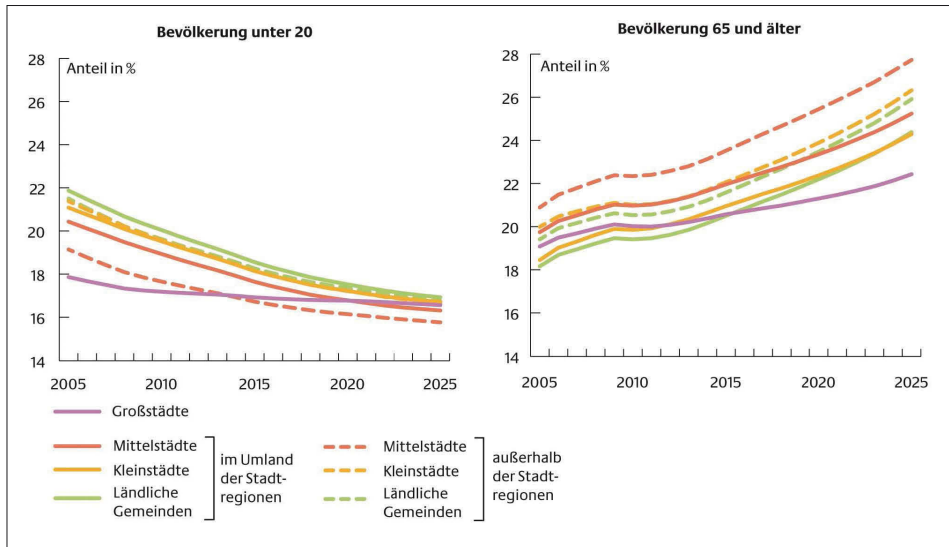


Abb. 2: Prognostizierter Alterungsprozess in Deutschland bis 2025 (Quelle: BMVBS 2009a, 127, Laufende Raumbewachung des BBR, BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025)

Ohne Zuwanderung, das BBR geht von 2 bis 3 Millionen Netto-Zuwanderern aus dem Ausland aus, wäre die prognostizierte Bevölkerungsabnahme bis 2025 ungefähr dreimal so stark (BBR 2008, 3). Laut der Erhebung durch das Statistische Bundesamt sind rund 20 Prozent der Einwohner Menschen mit Migrationshintergrund. Für die Altersgruppe unter 35 Jahren beläuft sich der Anteil sogar auf über 25 Prozent (BMVBS 2009a, 28). Die Verteilung der Zuwanderer innerhalb Deutschlands verläuft räumlich dispers und konzentriert sich insbesondere in den Regionen westdeutscher Großstädte (u. a. BBR 2008). Die Abnahme der jungen Bevölkerung als Folge des demografischen Wandels verleiht der Zuwanderung aus dem Ausland für die Städte ein besonderes Gewicht. Angesichts der Entwicklung der Einbürgerungszahlen in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten, ist Vorsicht mit allzu optimistischen Prognosen angebracht (vgl. Abb. 3)

Der demografische Wandel wirkt räumlich dispers. So betraf der Rückgang der Fertilität zuerst die Städte, bevor er mit zeitlicher Verzögerung auch die ländlichen Regionen erreichte. Internationale Zuwanderungen zielten konzentriert auf wirtschaftlich dynamische Agglomerationen und selbst der Anstieg der Lebenserwartung zeigt räumliche Muster. Was sich in der gesamträumlichen

**Zuwanderung
nimmt an
Bedeutung zu**

**Demografischer
Wandel wirkt
räumlich dispers:
Nebeneinander
von Wachstum
und Schrumpfung**

Betrachtung Deutschlands als ein „Prozess vom Wachstum zur Abnahme“ zeigt, ist auf der regionalen Ebene ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung und erfordert ein dementsprechend ausdifferenziertes Handlungskonzept (Müller 2002, 30 ff.; BMVBS 2009a, 22 f.; Beetz et al. 2009). Betrachtet man schrumpfende Standorte¹, wobei die Definition hier im Sinne einer zurückgehenden Bevölkerungszahl verwendet wird, zeigt sich, dass die von Leerständen betroffenen Eigentümer sehr unterschiedliche Strategien des Umgangs mit der Problematik haben (vgl. Kapitel A 2.2).

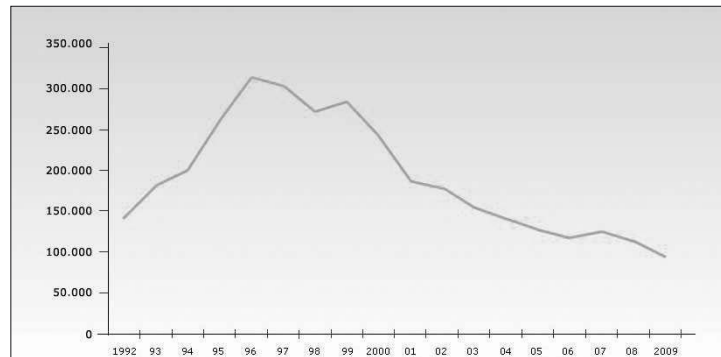


Abb. 3: Entwicklung der Einbürgerungszahlen in Deutschland 1992-2009 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Sachverständigenrat für Integration und Migration 2010)

**Wirtschaftlicher
Strukturwandel
schwächt und
stärkt die Städte**

Der Wandel beschränkt sich allerdings nicht auf die demografische Dimension. Ebenso wirken sich die technischen Entwicklungen, veränderten Lebensstile und eine grundsätzliche Veränderung von Zeitstrukturen (vgl. u. a. Henckel 2006, 2007) auf die Entwicklung der Städte aus. Dabei kann der wirtschaftliche Strukturwandel sowohl stärkend als auch schwächend wirken (Henckel 2006, 122 ff.): Als die traditionelle Stadt schwächende Faktoren des Strukturwandels können die Zunahme der Bedeutung logistischer Funktionen und deren Ansiedlung an der Peripherie der großen Städte, die Konzentration von Handels- und Freizeiteinrichtungen sowie die Auslagerung von mehrheitlich standardisierten Dienstleistungen an den Rand der Agglomerationen gezählt werden. Hingegen kann der erforderliche „face-to-face“-Kontakt der Wissensproduktion, die dafür benötigten hoch qualifizierten Beschäftigten sowie neue Formen der Arbeit und Arbeitsteilung mit projektorientierter Ar-

¹ Zur Verwendung des Schrumpfungsbegriffs siehe u. a. Müller (2002) und Hutter (2003).

beitsorganisation bei häufig wechselnden Projektpartnern in Städten besser organisiert werden.

Der wirtschaftliche und demografische Strukturwandel wirkt sich, neben anderen Funktionsbereichen von Städten (vgl. u. a. Mäding 2010, 107 f.), auch auf den Wohnungsmarkt in Deutschland aus. Eine besondere Rolle in dessen Entwicklung spielen die 20- bis 40-Jährigen. Diese Altersgruppen gründen entweder nach Auszug aus dem Elternhaus einen eigenen Haushalt oder treiben über Wohneigentumsbildung Suburbanisierungsprozesse voran. Zukünftig nimmt der Anteil dieser Gruppen gegenüber der Vergangenheit ab und erzeugt somit eine abnehmende Nachfragedynamik in diesen Wohnkategorien (Bucher, Schlömer 2003, 123; Müller 2005, 94).

Altersstrukturelle Veränderungen führen zu einer wachsenden Dynamik der Haushalte, ohne dass sich der gesamte Bevölkerungsbestand maßgeblich verändern muss. Grund dafür ist, dass Veränderungen in der Bevölkerungsdynamik sowie in der Haushaltsdynamik in einem engen Zusammenhang stehen. Die Prozesse der Haushaltsverkleinerung sind die wesentliche Ursache für eine Haushaltsdynamik. Diese schwächt sich zwar ebenfalls ab, bleibt jedoch grundsätzlich auf einem höheren Niveau als die Bevölkerungsdynamik. Das Haushaltswachstum, um insgesamt knapp drei Prozent von 2000 bis 2020, wirkt wiederum regional dispers. So steigt die Anzahl der Kreise mit Schrumpfungsraten und ein generelles Ost-West-Gefälle setzt sich bis 2020 fort (Bucher, Schlömer 2003; Banse, Effenberger 2006).

Das nunmehr seit über drei Jahrzehnten niedrige Geburtenniveau hat tiefe Spuren in der Haushaltsgrößenstruktur hinterlassen. Circa 70 Prozent aller Haushalte haben nicht mehr als zwei Mitglieder. Allerdings bedeutet der Zuwachs an kleinen Haushalten nicht zwangsläufig auch mehr Nachfrage nach kleinen Wohnungen. So zeigt sich, dass das Beharrungsvermögen älterer Menschen bzgl. ihrer angestammten Wohnungen sehr hoch ist, auch wenn diese ursprünglich auf die gesamte Familiengröße zugeschnitten war. Die Wohnflächennachfrage pro Kopf steigt demnach, ohne dass am Wohnungsmarkt mehr Nachfrage auftreten muss (Bucher, Schlömer 2003, 125). Ebenso entscheidend für die Entwicklung des Wohnungsmarktes ist die Tatsache, dass immerhin 93 Prozent der Menschen über 65 Jahre im Jahre 2005 in ihren angestammten

Auswirkungen des Strukturwandels auf den Wohnungsmarkt

– zurückgehende Wohneigentumsbildung inkl. Suburbanisierungsprozess

Haushaltsdynamik durch Tendenz zur Haushaltsverkleinerung

Beharrungsvermögen Älterer führt bei zunehmender Haushaltsverkleinerung zu steigender Wohnfläche pro Kopf

Wohnungen verbleiben (DV 2007, 74). Daher wird der Bedarf an betreutem Wohnen nicht proportional zur Zunahme der Alterung steigen.

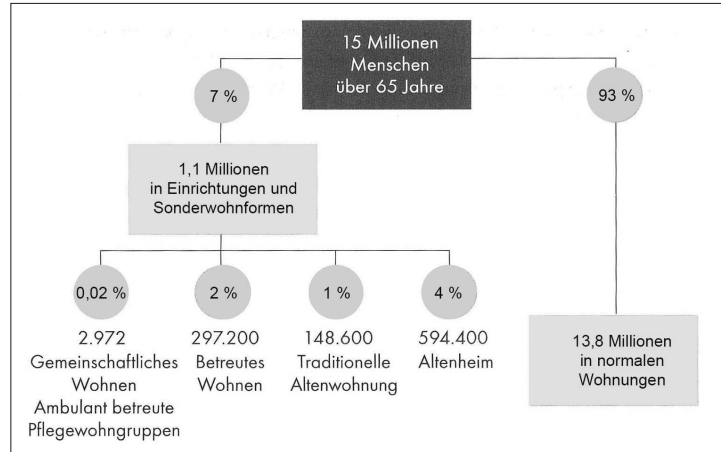


Abb. 4: Wohnform der über 65-Jährigen in Deutschland (Stand 2005)
(Quelle: DV 2007, 74)

Finanzkrise und schwierigere Kreditvergabe in ihren Auswirkungen für Wohnungs- und Immobilienmarkt noch nicht absehbar

Die Turbulenzen auf den globalen Finanzmärkten seit dem Sommer 2007 haben aufgrund der internationalen Vernetzung des Handels mit Zertifikaten zu einer Übertragung der Hypothekenkrise auf europäische Banken geführt (BMVBS 2009b, 30). Da der Interbankenhandel nahezu zum Erliegen kam, waren umfangreiche staatliche Stabilisierungsmaßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität erforderlich. Diese Kreditkrise war mit einer weltweiten Rezession verbunden, deren Auswirkungen auf die deutschen Immobilienmärkte noch schwer abschätzbar sind. Auch wenn auf deutschen Märkten traditionelle solide Finanzierungssysteme mit risikoarmen Festzinshypotheken und Bausparverträgen bei der Eigenheimbildung dominieren, zeichnen sich bereits durch „BASEL III“ in Zukunft deutlich strengere Eigenkapital- und Liquiditätsregeln und damit auch schwierigere Finanzierungsbedingungen für die Wohnungs- und Immobilienbranche ab, deren Auswirkungen noch nicht absehbar sind.

Wachstum des Staatsdefizits und damit der Finanz Ausstattung aller staatlichen Ebenen

Die stetig steigende Staatsverschuldung ist den bereits seit Jahrzehnten höheren Ausgaben gegenüber den Einnahmen geschuldet. Zudem sind alle drei staatlichen Ebenen, der Bund, die Länder und Gemeinden, finanziell eng miteinander verbunden. So finanzieren sich die Kommunen zu mehr als einem Drittel aus Bundes-

und Landeszuweisungen. Kürzen diese bei ihren Ausgaben, kann es die Kommunen direkt betreffen. Aber auch die Gewerbesteuer, als wichtigste eigene Einnahmequelle der Gemeinden, ist eine stark konjunkturabhängige Steuer und sank von rund 41 Milliarden Euro in 2008 um fast zehn Milliarden Euro in 2009 (Böll 2010).

Im Umgang mit Haushaltsdefiziten besteht für den Staat die Möglichkeit, Steuern zu erhöhen oder Subventionen abzubauen. Da direkte Steuererhöhungen im politischen Alltag schwierig zu realisieren sind, mag der Subventionsabbau der gangbarere Weg zu sein. Von den allein durch den Bund im Jahre 2009 für Steuervergünstigungen und Finanzhilfen geleisteten Subventionen von mehr als 24 Milliarden Euro (Böll 2010) werden, angesichts der zunehmenden Staatsverschuldung in erheblichem Umfang, Leistungen in Frage gestellt. Dies betrifft auch die Subventionen der Städtebauförderung.

Aufgrund des Haushaltsdefizits droht Subventionsabbau – auch in der Städtebauförderung

A 1.2 Die Städtebauförderung im Wandel der Zeit

Angesichts der skizzierten Komplexität gesellschaftlicher Veränderungen kann für die Entwicklung einer Stadt die planungsbezogene Steuerung durch öffentliche Akteure nur ein Impuls unter vielen anderen sein. Demnach gibt es Steuerung in der Stadtentwicklung, aber keine zentrale Steuerung der Stadtentwicklung (Selle 2008, 12). Als eine mögliche Konsequenz dieser veränderten Rolle des Staates wird ein wachsender Einfluss von Wirtschaftsakteuren und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf die Steuerung der lokalen Ebene beobachtet (Koch 2010, 39).

Die aktuellen Diskussionen um die zukünftige Finanzausstattung der Städtebauförderung erforderten eine Verdeutlichung prägender Entwicklungslinien und eine Kennzeichnung der Erfolgsbilanz der vergangenen vierzig Jahre Städtebauförderung in Deutschland. Dabei wurde deutlich, dass mit dem Wandel im Planungsverständnis (vgl. Kapitel B 3.3) auch eine kontinuierliche Themenentwicklung und -erweiterung einhergeht, die im Folgenden in aller Kürze nachvollzogen werden (u. a. Frieske 2008; BMVBS 2009b; Hunger 2010; Krautzberger 2010):

Themenentwicklung und -erweiterung in 40 Jahren Städtebauförderung

Vom Flächenabriss zur behutsamen Stadterneuerung: Basierend auf Protesten gegen Flächenabrisse vor allem in den Großstädten

Vom Flächenabriss zur behutsamen Stadterneuerung

Umgang mit Funktionsschwächen: Städtebaulicher Denkmalschutz

zu Beginn der 1970er Jahre, bildet die behutsame Stadterneuerung seither einen prägenden Bestandteil der Städtebauförderung. Die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen finden in dieser Zeit den Ausgangspunkt ihrer jahrzehntelangen Arbeit.

Erneuerung durch Funktionsschwächen gekennzeichnete Bereiche in Ostdeutschland nach der politischen Wende: Aufgrund des erheblichen Investitionsrückstaus in Ostdeutschland, insbesondere in den historischen Altstadt-kernen, entstand nach der politischen Wende ein neues Programm, welches zunächst ausschließlich Ostdeutschland zu Gute kam: der Städtebauliche Denkmalschutz. Dieses Programm wurde aufgrund seines großen Erfolges im Jahre 2009 auf Westdeutschland ausgeweitet. Mit dem ebenfalls Anfang der 1990er Jahre aufgelegten Programm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass viele der in industrieller Bauweise errichteten Wohngebiete in Ostdeutschland noch unfertig waren bzw. Funktionsschwächen aufwiesen. Diese Phase läutete einen beträchtlichen Anstieg der Finanzausstattung der Städtebauförderung ein.

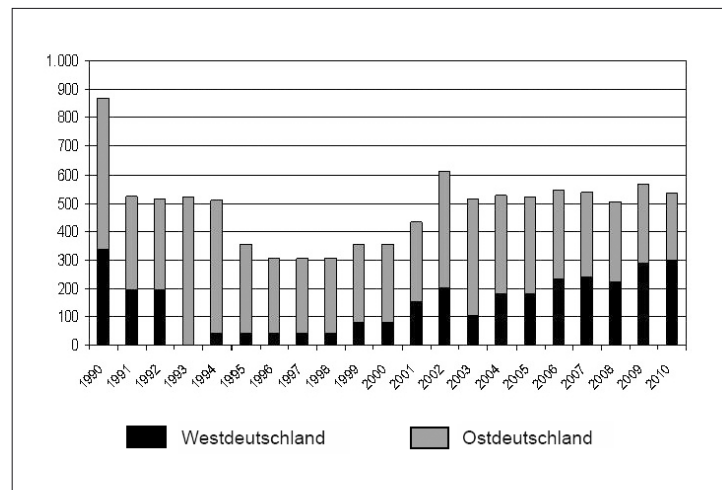


Abb. 5: Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung 1990 bis 2010 (Verpflichtungsrahmen in Millionen) (Quelle: BMVBS 2010)

Integration des sozialen Zusammenhalts: Soziale Stadt

Soziale Stadt – Städtebauförderung als integrativer Ansatz: Die verstärkte Wahrnehmung sozialer Polarisierungsprozesse in den Städten führte 1999 zur Einführung des Programms „Soziale Stadt“ in der Städtebauförderung. Die soziale Stabilisierung benachteiligter

Stadtquartiere und Stärkung des lokalen sozialen Zusammenhalts stehen dabei im Mittelpunkt. Neben dem Zusammenspiel von investiven und nichtinvestiven Maßnahmen erwies sich das Verständnis ganzheitlicher Stadterneuerung durch die Bündelung von Mitteln aus den Sozial- und Wirtschaftsressorts mit der Städtebauförderung als erfolgreiche Entwicklungsstufe.

Bestandsentwicklung bei Funktionsverlusten mittels Stadtumbau:

Der Begriff des Stadtumbaus entstand als eine Strategie der Bestandsentwicklung der öffentlichen Hand im Zuge des demografischen Wandels. Stadtumbau bedeutet in diesem Zusammenhang (in Anlehnung an den BauGB § 171a) eine Reaktion auf städtebauliche Funktionsverluste, die durch ein vorhandenes oder zu erwartendes dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen (insbesondere Wohnungen) eintreten kann. Die Festlegung von Rückbauschwerpunkten in vom Leerstand betroffenen Quartieren war wesentlicher Bestandteil des Stadtumbaus (Altrock 2010, 505) und immerhin drei Viertel der Kommunen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtquartier im Umbruch“ thematisieren aktiv das Thema „Schrumpfung“ (Besecke et al. 2006, 65). Die Entspannung des Wohnungsmarktes erforderte einen Wandel der Wohnungspolitik von einer Angebotsorientierung im Sinne einer quantitativen Wohnungsbauförderung zu einer Nachfrageorientierung in Form einer Förderung von qualitativen Bestandsverbesserungen (Schätzl et al. 2007, 1). Im Umgang mit dem demografischen Wandel wird von zwei Handlungsansätzen gesprochen: das *Gegensteuern*² und das *Anpassen*, wobei die Strategie des *Gegensteuerns* deutlich häufiger von den Akteuren in Gebieten mit rückläufigen Bevölkerungszahlen angewendet zu werden scheint, als die *Anpassung* (Küpper 2010, 174). Wie eine umfangreiche wissenschaftliche Begleitung dieser Prozesse zeigt, gibt es viele kreative Ansätze im Umgang mit dem demografischen Wandel (Müller 2010, 152).

Einen sehr umfassend angelegten Versuch der Anpassung unternahm die Städtebauförderung im Jahre 2002 mit dem Programm „Stadtumbau Ost“, welches, ausgestattet mit 2,5 Mrd. Euro, auf der Basis integrierter Stadtentwicklungskonzepte Förderanreize zum Rückbau von leer stehenden Gebäuden und zur Aufwertung

**Umgang mit
Funktionsverlusten:**

**Strategieoptionen:
Gegensteuern
und Anpassen**

² Den Begriff des Gegensteuerns verbindet Küpper (2010, 171) mit einer zuwanderungsorientierten und fertilitätsorientierten Stabilisierung. Die Strategie der Anpassung entspricht der Anpassung der Raumstruktur an eine abnehmende und alternde Bevölkerung.

von Flächen bereitstellte. Das im Jahre 2004 ergänzte Programm „Stadtumbau West“ setzt u. a. verstärkt auf die Aufwertung der vom Strukturwandel betroffenen Stadtgebiete, auf die Anpassung der Wohngebiete der 1950er bis 1970er Jahre oder auf die Schaffung zukunftsfähiger Wohnformen.

**Räumliche
Funktionsstärkung:
Aktive Stadt- und
Ortsteilzentren**

Räumlich definierte Funktionsstärkung: Im Jahre 2008 wurde das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ mit dem Ziel eingeführt, die zentralen Versorgungsbereiche in den Stadt- und Ortsteilzentren wegen bestehender oder drohender Funktionsverluste wieder zu attraktiven Wirtschaftsstandorten sowie Orten für das Wohnen, Arbeiten, Leben und die Kultur zu gestalten.

**Kleinere Städte
und Gemeinden**

Die jüngste Erweiterung der Städtebauförderung erfolgte 2010 mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“, das auf die stärkere Förderung im ländlichen Raum setzt.

Nach 40 Jahren weist die Städtebauförderung, nicht zuletzt durch die Einbettung in den Politikansatz der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“, einen öffentlichkeitswirksamen, integrativen und vielfältigen Steuerungsansatz auf, der für eine nachhaltige Stadtentwicklung erforderlich ist. Die im Zuge der Haushaltskonsolidierung im November 2010 beschlossene Kürzung um 25 Prozent auf 455 Millionen Euro muss angesichts der zwischenzeitlich diskutierten Kürzung um 50 Prozent noch als „Glück im Unglück“ angesehen werden. Angesichts der zunehmenden Komplexität in den Herausforderungen der Städte dürfte sich die Suche nach innovativen Lösungswegen verstärken.

A 2 Gegenstand und Zielstellung der Untersuchung

A 2.1 Gegenstand der Untersuchung

Der Strukturwandel in schrumpfenden Städten wirkt sich u. a. durch eine sinkende Nachfrage nach Wohnraum aus. Ein entspannter Wohnungsmarkt kann sinkende Mieteinnahmen bzw. Leerstände zur Folge haben. Eine Modernisierung von Wohnraum birgt für den Immobilieneigentümer die Gefahr, dass sich die Investition trotz bestehender finanzieller Anreize durch die Städtebauförderung langfristig nicht trägt. Es ist möglich, dass trotz der Sanierung bzw. Modernisierung der Immobilie lediglich die Abschwächung eines Wertverlustes eintritt.

Strukturwandel kann durch sinkende Nachfrage am Wohnungsmarkt höhere Investitionsrisiken bewirken

Der Einfluss der Bewirtschaftungsstrategien benachbarter Immobilieneigentümer scheint für den einzelnen Immobilieneigentümer an Bedeutung zu gewinnen (BMVBS 2009b, 97). Dies gilt insbesondere an sehr kleinteilig strukturierten Standorten, an denen die Investition des Einzelnen nur geringfügig die Gesamtentwicklung des Standortes beeinflussen kann. Nur wenn sich der Standort nahezu ausschließlich im Besitz eines Eigentümers befindet, wie es (wenn überhaupt) in Großwohnsiedlungen der Fall ist, kann die Entwicklung des Standortes weitgehend durch ihn bestimmt werden.

Zunehmender Einfluss benachbarter Bewirtschaftungsstrategien

Das Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ setzt auf eine Stabilisierung des Wohnungsmarktes durch den Rückbau eines Überangebotes an Wohnraum. So konnten insgesamt von 2002 bis Ende 2008 über 240 000 leer stehende Wohnungen in Ostdeutschland (ohne Berlin) zurückgebaut werden (BMVBS 2009b, 91). Der Großteil des Rückbaus entfällt auf die im Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) zusammengeschlossenen Wohnungsunternehmen und damit auf die institutionelle Wohnungswirtschaft. Die Leerstandsquote der GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen konnte von 17,2 Prozent auf 12,0 Prozent im Zeitraum von 2002 bis 2007 gesenkt werden. Die durchschnittliche Leerstandsquote im Altbaubestand hingegen beträgt in den Stadtumbaukommunen knapp 20 Prozent (Beckmann et al. 2008, 4 ff.).

„Stadtumbau Ost“ setzte auf Rückbau zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes

**Wohnungsmarkt
durch private
Kleinanbieter
dominiert, ...**

Der deutsche Wohnungsmarkt wird von kleinteiligen Eigentümerstrukturen dominiert. Rund 36 Prozent des deutschen Wohnungsmarktes vermieten private kleineigentümer³ und knapp 40 Prozent werden durch Selbstnutzer bewohnt. Institutionelle Eigentümer, die häufig im Vordergrund der politischen Diskussionen stehen, vermieten etwa 25 Prozent des deutschen Wohnungsbestandes (vgl. Abb. 6).

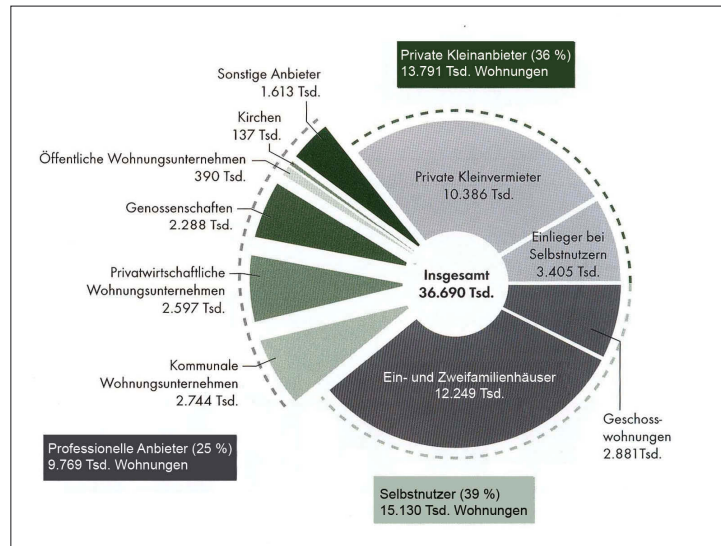


Abb. 6: Eigentümerstruktur des Wohnungsmarktes in Deutschland 2005
(Quelle: DV 2007, 70)

**... die nahezu nicht
in die Stadtumbau-
maßnahmen
integriert sind
und zu erhöhten
Leerstandsraten in
innerstädtischen
Altstadtlagen führte**

Das von Mayntz und Scharpf (1995, 30) registrierte „überall beobachtbare Informations- und Ressourcendefizit, welches staatliche Steuerungsfähigkeit begrenzt“, zeigte sich deutlich bei der Operationalisierung des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau Ost“. Denn die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren zeigen, dass an den Anpassungsprozessen bisher nahezu ausschließlich Akteure der institutionellen Wohnungswirtschaft⁴ mitwirkten. Private, häufig

³ Der Begriff „privater kleineigentümer“ wird entsprechend der Definition von Vesper et al. (2007, 7) verwendet: In Abgrenzung zur institutionellen Wohnungswirtschaft sind mit privaten kleineigentümern insbesondere Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z. B. in Rechtsform einer GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z. B. eine GmbH) gemeint, die über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen.

⁴ Der Begriff institutionelle Wohnungswirtschaft fasst kommunale und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, öffentliche Wohnungsunternehmen und sonstige Anbieter (wie z. B. Fondsgesellschaften) zusammen.

nicht organisierte Kleineigentümer dominieren mit ihren Immobilien insbesondere die innerstädtischen Altbauquartieren, beteiligen sich allerdings nur zögerlich am Stadtumbau (Veser et al. 2007, 48; Hackenbroch 2007; Goderbauer et al. 2007, 1). Die Ursachen für die geringe Beteiligung der privaten Kleineigentümer waren zum Zeitpunkt der statistischen Auswertung noch nicht untersucht. Die Analyse in Kapitel E legt nahe, dass unter anderem die zentrale Zielsetzung des Programms, der Rückbau von Bausubstanz, aber auch eine im Vergleich mit der institutionellen Wohnungswirtschaft nicht annähernd einheitliche Interessensvertretung oder die hohen Transaktionskosten für die Nutzung der öffentlichen Fördermittel für die geringe Beteiligung ursächlich waren. In der Folge ergab sich stadträumlich eine Verlagerung der Probleme an innerstädtischen Standorten. So wiesen beispielsweise im Jahr 2006 die Programmkommunen im „Stadtumbau Ost“ in innerstädtischen Altbaubeständen eine Leerstandsquote von rund 19 Prozent, im Vergleich zum gesamtstädtischen Durchschnittswert von 14,6 Prozent, auf (Liebmann et al. 2007, 28).

Für den Umgang mit seinem Eigentum existieren für den Immobilieneigentümer bezogen auf sein bebautes Grundstück, so genannte Realooptionen. Dies sind: *Erweiterung, Modernisierung und Umbau, Abriss und Neuerrichtung, Verkauf*, aber auch Nichtnutzung (so oder ähnlich u. a. Glatter 2003, 165; Hackenbroch 2007, 76 ff.; Weiss 2008, 245 ff.; Schiffrers 2009, 167). Realooptionen kennzeichnen Rechte, die dem Eigentümer in der Verwendung des Grundstückes zur Verfügung stehen und die bei Verkauf auf den neuen Eigentümer übergehen. Ausgehend von dieser Grundentscheidung eröffnen sich zukünftige Handlungsoptionen. Diese werden nur ausgeführt, wenn der Gewinn aus der Maßnahme positiv ist (Weiss 2008, 249). Dies gilt auch für die Inanspruchnahme der Rückbauoption (Beermann 2006, 76). Hierbei kann der Zugewinn zum Beispiel durch die Einsparung nicht gedeckter Betriebskosten bzw. den Wert der Option zur Wiederbebauung zustande kommen.

Entscheidet sich ein Immobilieneigentümer für einen Marktaustritt, also für die oben benannte Option *Verkauf*, so hat er laut Beermann (2006, 58) drei Grundoptionen: den *Verkauf an einen neuen Eigentümer*; die *Mieterprivatisierung* oder den *Rückbau von Geschossfläche*. Im letzteren Fall verbleiben dem Eigentümer noch

Eigentümer besitzen im Umgang mit der Immobilie Realooptionen, die sie entsprechend ihrer individuellen Nutzenkalkulation als Handlungsoption zur Investition

... oder dem Marktaustritt wahrnehmen

Bestehende Forschungen gliedern die Eigentümer als individuelle Anbieter am Wohnungsmarkt mittels unterschiedlicher Kriterien

Wohneinheiten am Standort, mit den beiden anderen Optionen kann der vollständige Rückzug vom Standort verbunden sein.

In der Klassifikation der Eigentümer als Anbietergruppe am Wohnungsmarkt sind in bisherigen Forschungen unterschiedliche Kriterien zur Gliederung eingesetzt worden:

- *Investitionsverhalten am Wohnungsmarkt*: Wohnungsunternehmen, professionelle Private und sog. Amateurvermieter (Schauerte 1995, 40 ff.);
- *Interesse im Hinblick auf Nutzung und Verwertung der Immobilie*: Je nach Verwertungs- und Nutzungsinteresse ergibt sich der Eigentübertyp Stadtbürger, Wohneigentümer, Verwertungseigentümer und atypischer Eigentümer (Reimann 2000, 121 ff.);
- *Beobachtbares Marktverhalten*: Gemessen daran, ob die Motivation der Anbieter einer kurzfristigen Ertragsmaximierung oder langfristigen Wertsicherungen gilt, wird hier die Gruppierung in versorgungsorientierte Kapitalanleger, Besitzer überwiegend selbst genutzten Immobilieneigentums oder renditeorientierte Kapitalanleger vorgenommen (DV 1989, 28 ff.);
- *Institutionalisierungsgrad und Professionalität*: Gemessen an ihrer Professionalität der Bewirtschaftung sowie ihres Institutionalisierungsgrads unterteilen andere Autoren in *institutionelle und professionelle Großanbieter*; *institutionelle und semiprofessionelle Großanbieter*; *private und professionelle Einzelanbieter* sowie *private und nichtprofessionelle Einzelanbieter* (Sommer 2007, 139).

Verschiedene Bewirtschaftungsstrategien der Einzelakteure am Wohnungsmarkt

Die Analyse der Bewirtschaftungsstrategien der Eigentümer im Zuge des Stadtumbaus ergab, dass sich die Eigentümer unterschiedlicher Handlungsoptionen bedienten. So definierten Goderbauer et al. (2007, 13 ff.):

- *Bestandsverbesserer*: Eigentümer mit grundsätzlichem Investitionsinteresse;
- *Bestandserhalter*: private Einzeleigentümer mit Erhaltungsinvestitionen und
- *EXIT-Strategen*: die sich von ihrem Eigentum trennen wollen.

Niedriger Integrationsgrad und gleichzeitig erhöhter Bedarf der Integration

Der niedrige Integrationsgrad privater Kleineigentümer in den Stadtumbau, die zusammen über 40 Prozent aller Mietwohnun-

gen in Ostdeutschland und über 80 Prozent aller Altbauten in den Innenstädten verfügen (BMVBS 2009b, 93), aber auch weitere Herausforderungen der zukünftigen Stadtentwicklung, ist eine wesentliche Ursache dafür, dass die aktuelle Stadtentwicklungsdebatte eine verstärkte Beteiligung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte für wichtig erachtet (u. a. Fürst 2007; BMVBS 2007; Krautzberger 2008; BMVBS 2009b; Hatzfeld 2011).

Die verstärkte Beteiligung privater Investoren bei der Bewältigung städtebaulicher Herausforderungen wird durch verschiedene Ansätze verfolgt. So sollen durch PPP-Modelle privates Kapital und Fachwissen verstärkt in die Organisation öffentlicher Aufgaben eingebunden werden. Die EU-Initiative JESSICA (Joint European for Sustainable Investments in City Areas) soll bei Stadtentwicklungsinvestitionen die Möglichkeit eröffnen, neben Zuschüssen über verbilligte Kredite, Garantien und Beteiligungskapital zu fördern. Im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ wird die direkte Einbeziehung Privater in Stadtentwicklungsfragen über das Instrument der „Verfügungsfonds“ erprobt (BMVBS 2009b, 96 f.). Eine Möglichkeit zur Beteiligung von Bewohnern und privaten Akteuren aus der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft an der Gestaltung von Stadtquartieren ist die mit dem § 171 f. BauGB geregelten „Privaten Initiativen zur Stadtentwicklung“ in Form von quartiersbezogenen Kooperationen benachbarter Immobilieneigentümer durch Business Improvement Districts (BID), Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) oder auch Housing Improvement Districts (HID) (vgl. Kapitel D 1).

Es darf als programmatische Vorgabe gewertet werden, wenn das BMVBS (2009b, 97) über die stärkere Einbindung Privater in Stadtentwicklungsprozesse folgende Aussage trifft:

„Für die Aktivierung innerstädtischer Wohnquartiere im Stadtumbau wird die Aktivierung und Zusammenarbeit verschiedener Eigentümer immer wichtiger. Viele Quartiere weisen eine stagnierende oder negative Entwicklungsdynamik auf und die notwendigen Investitionen einzelner Eigentümer können erst durch hinreichende Perspektiven für das Gesamtquartier angeregt und sinnvoll umgesetzt werden. Eigentümerstandortgemeinschaften können dabei ein wichtiges Instrument zur Ergänzung des vorhandenen städtebaulichen Instrumentariums sein“.

Verfolgung differenzierter Ansätze zur Integration Privater in die Stadtentwicklung

ESG sind ein programmatischer Bestandteil der Integrationsstrategie

ExWoSt-Modellvorhaben zu ESG, aber auch Vertreter der Wissenschaft registrieren ein Wissensdefizit über kollektives Handeln von Eigentümern in der Stadtentwicklung

Das BMVBS und das BBSR haben daher im Laufe des Jahres 2008 ein experimentelles Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)-Modellvorhaben zu Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) eingerichtet. Und auch Vertreter der Wissenschaft resümieren, dass Immobilieneigentümer als Kooperationspartner für die Planung benötigt werden und sprechen von einem „Wissens- und Verständnisdefizit“ über das Handeln von Eigentümern in den verstärkt erforderlichen kooperativen Steuerungsansätzen (Krüger, Richter, Stolz 2010, 312).

A 2.2 Ziel- und Fragestellung der Untersuchung

Idee der ESG in Wohnquartieren beruht auf öffentlich definiertem Handlungserfordernis und geringer empirischer Datengrundlage

Die programmatische Zielsetzung, zukünftig verstärkt private Akteure in die Herausforderungen der Stadterneuerung und -entwicklung einzubeziehen, beruht in erster Linie auf einem, durch die öffentliche Hand definierten Handlungserfordernis. Bisher liegen keine empirischen Erkenntnisse über kollektive Privatinitiativen benachbarter Immobilieneigentümer in Wohnquartieren im Geiste einer den öffentlichen Interessen dienenden Stadtentwicklung vor. Wenn es jedoch das Ziel ist, ESG bei gleichzeitig begrenzten Ressourcen in ihrer Entstehungsphase zu unterstützen, dann fehlen für eine zielgerichtete Ausrichtung der Steuerung Informationen über Motive, Strategien und Zielsetzungen der zentralen Akteursgruppe von ESG, den Immobilieneigentümern.

Ziel der Arbeit sind Erkenntnisse über das freiwillige kollektive Handeln Privater in der Stadtentwicklung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, empirische Erkenntnisse über freiwilliges kollektives Handeln von privaten Akteuren, konkret den Eigentümern, im Rahmen der Stadtentwicklung zu gewinnen. Dabei sollen die grundsätzlichen Faktoren, die die Entstehung und die institutionellen Strukturen von ESG bestimmen analysiert und die Rahmenbedingungen für die Entstehung von ESG aufgezeigt werden. Um die bestehende Forschungslücke zu schließen, widmet sich die vorliegende Arbeit folgender zentraler Fragestellung:

Zentrale Forschungsfrage

Welche Faktoren bestimmen die Entstehung und charakterisieren die institutionelle Struktur von Eigentümerstandortgemeinschaften?

Diese sehr umfassende Fragestellung wird mittels folgender Unterfragen gegliedert und konkretisiert:

- Wer sind die Beteiligten und welche kollektiven Maßnahmen realisieren sie?

Ziel dieser Detailfrage ist es, eine nähere Bestimmung der relevanten Akteursgruppen im Kontext der Standortgemeinschaften vorzunehmen. Dabei sollen die Akteure zum einen in ihrer sie charakterisierenden Funktion, zum anderen in ihrer Rolle im Bezug auf die ESG analysiert werden.

- Welche Handlungsmotive und -strategien verfolgen die Beteiligten von ESG?

Zum besseren Verständnis der Entscheidung von ESG-Beteiligten für eine Kooperation mit benachbarten Immobilieneigentümern sollen die Motive für das kollektive Handeln und die Bandbreite möglicher Handlungsstrategien analysiert werden. Zusätzlich stehen die Ursachen und Zusammenhänge zwischen den Strategieoptionen im Zentrum des Interesses.

- Welche institutionellen Merkmale kennzeichnen ESG?

Die bestehende Definition von ESG ist sehr allgemein und lässt daher Raum für vielfältige Wunschvorstellungen. Um die Erwartungshaltungen an ESG den realen Möglichkeiten eines solchen Steuerungsansatzes näher zu bringen, sollen seine Regelungsstrukturen mit ihren Wirkungen untersucht werden.

- Welche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse beeinflussen die Entstehung von ESG?

Auf der Basis einer vergleichenden Datenanalyse und den individuellen Bewertungen der befragten Akteure sollen übergreifende Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Entstehung von ESG definiert werden.

- Sind ESG ein neuer Steuerungsansatz der öffentlichen Hand in der Stadtentwicklung?

ESG sollen im Kontext traditioneller Stadtentwicklungsinstrumente auf die Rolle der öffentlichen Hand, die Art ihres Steuerungsmodus und die Interaktionsform der staatlichen Akteure im Entstehungsprozess der Privatinitiative hin untersucht werden.

Wie diese Fragen beantwortet werden, wird im Folgenden anhand der Struktur der Arbeit und der gewählten Vorgehensweise für die Untersuchung erläutert.

A 3 Aufbau der Arbeit

Kapitel A der Arbeit dient der Einführung in die untersuchte Thematik und Hinführung zur Forschungsfrage der vorliegenden Untersuchung. Dabei wird zunächst eine Kurzeinführung in die aktuellen Herausforderungen der Städte in Deutschland unter besonderer Fokussierung auf den demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel gegeben. Zusätzlich wird die Belastung der öffentlichen Haushalte verdeutlicht. Ein kurzer Überblick über die Steuerung in der Städtebauförderung führt auf die verstärkte Zuwendung zu privaten Initiativen in der Stadtentwicklung hin und unterstreicht, dass das Konzept der ESG zunächst ein normatives Konzept ist, welches umfassender empirischer Kenntnisse entbehrt. Darauf aufbauend wird die Forschungsfrage der Arbeit abgeleitet.

Kapitel A
Einführung ins
Thema und
Ableitung der
Forschungsfrage

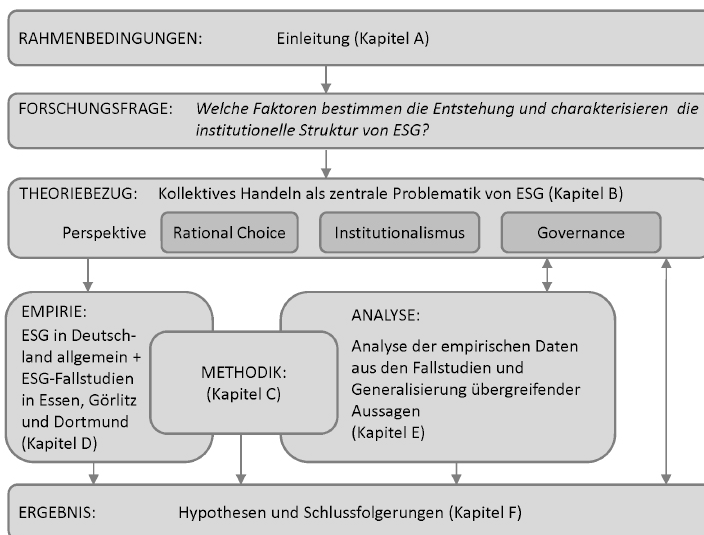


Abb. 7: Übersicht zum Aufbau der Arbeit (Quelle: Eigene Darstellung)

Kapitel B bietet die theoretische Einordnung der sich während der Forschungsarbeit ergebenden zentralen Problematik von ESG: dem kollektiven Handeln individueller Akteure. Diese aus den verschiedensten Gesellschaftsbereichen bekannte Herausforderung beschäftigt bereits seit Jahrzehnten die Wissenschaft. In Kapitel B 1 werden zunächst die, stärker aus der individuellen Perspektive analysierenden, theoretischen Erklärungsansätze ökonomischer, aber

Kapitel B
Theoretische
Einordnung der
zentralen Heraus-
forderung von ESG:
kollektives Handeln

auch soziologischer Erklärungsansätze erläutert. Im Kapitel B 2 liegt der Fokus auf theoretischen Erklärungsansätzen, welche die institutionelle Ausformung in den Mittelpunkt stellen und dabei der Grundidee folgen, dass es im kollektiven Handeln in erster Linie auf die Regulationsstruktur der menschlichen Interaktion ankommt. Der dritte Teil des Kapitels B widmet sich dem kollektiven Handeln von öffentlichen und privaten Akteuren und untersucht theoretische Erklärungsansätze zum Wandel der Steuerungsfähigkeit des Staates allgemein sowie konkret in der Stadtentwicklung.

Kapitel C
Erläuterung des
Forschungsdesigns

Kapitel C dient der Spezifizierung des Forschungsdesigns der vorliegenden Arbeit. Dabei wird in Kapitel C 1 zunächst die Wahl des Forschungsdesigns erläutert. Aufbauend darauf legt Kapitel C 2 die Auswahl der Fallstudien sowie detaillierte Informationen zu den Interviewpartnern dar. Kapitel C 3 beschreibt den Analyseprozess der empirischen Daten.

Kapitel D
Beschreibung
des Forschungs-
gegenstandes
der Arbeit: ESG

Kapitel D konkretisiert die Beschreibung des Forschungsgegenstandes, die Eigentümerstandortgemeinschaften. Dafür erfolgt zunächst in Kapitel D 1 ein Überblick zum aktuellen Entwicklungsstand der Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland. Kapitel D 2 bis 4 beschreiben die strukturelle Spezifik der Städte sowie der ESG-Fallstudien und gehen auf die Akteursstrukturen ein. Abschließend erfolgt jeweils eine Kurzeinführung in benannte Motivlagen und institutionelle Strukturen in den Standortgemeinschaften.

Kapitel E
Vergleichende
Analyse der
empirischen Daten

Kapitel E liefert die vergleichende Analyse der empirischen Daten und leitet daraus generalisierte Aussagen zu den Forschungsfragen der Arbeit ab. Das Kapitel E 1 analysiert die Akteurskonstellationen und thematische Ausrichtung der ESG. Die verschiedenen Handlungsstrategien, daraus resultierende Pfadabhängigkeiten und Motivationen der Akteure zum freiwilligen kollektiven Handeln analysiert und beschreibt das Kapitel E 2. Mit den institutionellen Merkmalen von ESG und den damit verbundenen Auswirkungen beschäftigt sich Kapitel E 3. Die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse im Entstehungsprozess werden in Kapitel E 4 herausgearbeitet und Kapitel E 5 setzt sich mit der Rolle der öffentlichen Hand in diesen Prozessen auseinander und analysiert ihren Steuerungsmodus.

Kapitel F fasst die zentralen Ergebnisse der Arbeit in Hypothesen zusammen und leitet Schlussfolgerungen für die Praxis und den weiteren Forschungsbedarf ab. In Kapitel F 1 werden die Hypothesen als Ergebnis der Arbeit benannt und diskutiert. Abschließend werden in Kapitel F 2 aus den Ergebnissen der Arbeit Schlussfolgerungen für die Praxis sowie den weiteren Forschungsbedarf abgeleitet.

Kapitel F
Diskussion der
Hypothesen und
Schlussfolgerungen

A 4 Grenzen der Arbeit

Der Arbeit liegt eine explorative Vorgehensweise bei der Annäherung an den Untersuchungsgegenstand zu Grunde, da der Definition von ESG keine empirische Untersuchung, sondern eine normative Setzung der öffentlichen Hand eigen ist. Dies impliziert ein hypothesengenerierendes Forschungsdesign und damit eine eingeschränkte Generalisierbarkeit der Ergebnisse. Die Ergebnisse sind daher in Hypothesen formuliert, die nach einer noch ausstehenden Entwicklungsphase später auch quantitativ geprüft werden können.

Keine quantifizierbare Datenerhebung und -auswertung möglich – Ergebnisse gelten gesichert für die drei Fallstudien und hypothetisch auch für andere Fälle

Zusätzlich behinderte die geringe Anzahl von ESG und die schwache Datenbasis eine quantitative Untersuchung der Fragestellung. Die Diskussionen über freiwillige kollektive Privatinitiativen in der Quartiersentwicklung befinden sich in Deutschland noch am Anfang. Zu Beginn der Untersuchung im Jahre 2008 lagen zwar erste Untersuchungen über Standortgemeinschaften in Geschäftszentren vor, über die erforderlichen Rahmenbedingungen bzw. Einflussfaktoren im kollektiven Handeln in Wohngebieten fehlten jedoch Daten. Dies lag zum einen daran, dass sich die Grundidee für ESG erst durch ein zunehmendes Steuerungsproblem aus der Analyse der ersten Förderperiode „Stadtumbau Ost“ im Jahre 2008 ergab und zum anderen erst Ende 2008 der Projektauftrag für das ExWoSt-Modellvorhaben den Beginn einer umfassenderen Auseinandersetzung mit der Thematik einleitete. Aufgrund dieses Auftrages ließ sich durch die Analyse des Rücklaufes an Bewerbungen festhalten, dass sich auch die absolute Anzahl an ESG in Deutschland zu diesem Zeitpunkt in Grenzen hielt.

Der Schwerpunkt der empirischen Datenerhebung und Analyse von Handlungsmotivation und -strategien liegt bei der vorliegenden Untersuchung in der Anzahl und Bandbreite der Interviewpartner auf den privaten Akteuren. Dies begründet sich auf in dem identifizierten Steuerungsdefizit bei der Zielerreichung in öffentlichen Programmen und einem Informationsdefizit über freiwilliges kollektives Handeln privater Akteure in der Stadtentwicklung in Zeiten des Wandels. Für ein umfassendes Bild wurden die öffentlichen Akteure ebenfalls befragt, auf eine umfangreiche Befragung und Analyse verschiedener institutioneller Ebenen aus dem öffentlichen Sektor wurde verzichtet.

Schwerpunkt der Empirie und Analyse liegt bei privaten Akteuren

Konzentration auf Entstehungsphase von ESG – keine Prozessanalyse des Wandels von ESG

Die Analyse und die Hypothesen konzentrieren sich daher auf die Entstehungsphase von ESG, interpretiert als eine Zeit institutionellen Wandels von individueller Bewirtschaftung hin zu kollektivem Handeln in der Quartiersentwicklung. Die meisten der durch das ExWoSt-Modellvorhaben des Bundes sowie des HID-Modellvorhabens des Landes NRW ausgelösten ESG befinden sich in der Findungs- und Entstehungsphase. Diese Phase ist durch kennenlernen und eine konzeptionelle Ausrichtung geprägt. Nur ein kleiner Teil hatte zu dem Beginn der empirischen Erhebung die Realisierungsphase erreicht.

Keine Aussage zur Zielerreichung möglich

Daher können mit den vorliegenden Ergebnissen auch keine Aussagen über die Effekte von ESG getroffen werden. Die Wirkungen der Projekte und ihr Beitrag zur ursprünglichen Zielsetzung könnten nur nach einer längeren Laufzeit der Initiativen untersucht werden. Aufgrund des aktuellen Entwicklungsstandes bleibt eine Evaluierung von ESG zukünftiger Forschung vorbehalten.

KAPITEL B

KOLLEKTIVES HANDELN – THEORETISCHE EINORDNUNG DER ZENTRALEN PROBLEMATIK

B 1 Über die individuelle Herausforderung kollektiv zu handeln

Kollektives Handeln⁵ ist eine weit reichend untersuchte Herausforderung in den unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen. Sei es das Zusammenwirken von Unternehmen am Markt für Ökonomen, die Beziehung zwischen Individuen für Soziologen oder die Steuerungsfähigkeit des Staates für Politikwissenschaftler, allen ist die Suche nach einem tief greifenden Verständnis der Wirkungsmechanismen kollektiven Handelns gemein. Es geht in allen Konstellationen um Interessen, Motive, Ziele und Strategien. Die Erklärungsansätze, wie diese Faktoren ein bestimmtes Ergebnis ergeben, nehmen zwar einen unterschiedlichen Blickwinkel ein, ergeben in ihrer Bandbreite jedoch die Möglichkeit sich der Realität zu nähern.

Die „Weltgesellschaft“ wird komplexer und damit jede ihrer Teilgesellschaften. Diese Aussage bedarf laut Schimank und Werle (2000, 9) keiner Begründung mehr, da die empirische Evidenz zu diesem Sachverhalt überwältigend sei. Diese gesellschaftliche Komplexität zeigt sich in Form von Ausdehnung und Verdichtung von Interdependenzen zwischen Ereignissen, Handlungen und Strukturen. Zudem erweisen sich heterogene Strukturen immer stärker als kausal miteinander verknüpft. Dies begünstigt neben der sachlichen zusätzlich eine zeitliche Komplexität.

An dem Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Komplexität und kollektiver Handlungsfähigkeit interessiert die Möglichkeit, eine „steigende Problemlast in einer zunehmend komplexer werdenden Gesellschaft durch *konzentrierte Anstrengungen zur Änderung des Status quo* zumindest in einem erträglichen Rahmen zu halten“ (Schimank, Werle 2000, 10, Hervorhebung im Original). Die kollektive Handlungsfähigkeit entsteht durch Interessenskonstellationen und Institutionen, daher wird in der folgenden Auseinandersetzung zu theoretischen Konzepten kollektiven Handelns diesen beiden Aspekten besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Kollektives Handeln ist Herausforderung in vielen Professionen

Komplexität der Welt führt zu Ausdehnung und Verdichtung von Interdependenzen

Versuch, Komplexität durch kollektive Handlungen in erträglichem Rahmen zu halten

⁵ Der Begriff „kollektive Handlungsfähigkeit“ wird in dieser Arbeit nach der von Schimank, Werle (2000, 12) geprägten Definition verwendet. Demnach bewegt sich kollektives Handeln in dem Spannungsfeld von Gestaltungsabsicht und struktureller Dynamik und schließt damit das blinde Wirken evolutionärer Mechanismen und die reine Lehre des Marktes aus.

Kurzeinführung in theoretische Erklärungsansätze kollektiven Handelns dient als Grundlage der Hypothesen-diskussion in Kapitel F

Auch der in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehende Forschungsgegenstand, die Eigentümerstandortgemeinschaften, kann, soweit sei an dieser Stelle der in Kapitel E folgenden Analyse vorgegriffen, aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus beschrieben werden: es handelt sich um eine Beziehung zwischen Unternehmern am Immobilienmarkt, es handelt sich aber auch um die Beziehung zwischen Individuen und somit um ein soziales Phänomen und ebenso stellt sich die Frage, inwieweit der Staat diese Privatinitiative steuern kann bzw. Teil dieser Initiative ist. Um ein möglichst umfassendes Verständnis des Untersuchungsgegenstandes zu ermöglichen, werden im Folgenden aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen Erklärungsansätze und Theorien erläutert, die in Kapitel F für die Diskussion der Hypothesen erneut aufgegriffen werden.

B 1.1 Zum Charakter des Kollektivgutes

Bei einer Standortaufwertung werden öffentliche Güter erstellt

Die vorliegende Arbeit fragt nach den Möglichkeiten, durch eine ESG die Entwicklung von Standorten voran zu treiben. Dabei entsteht eine kollektive Handlungssituation, um gemeinsam Projekte zu realisieren. Für ein besseres Verständnis dieser Handlungssituation, wird im Folgenden kurz auf die möglichen Charaktereigenschaften der Projekte von ESG eingegangen.

Vier Arten von Gütern durch ihre Rivalität und Ausschließbarkeit in der Nutzung definiert

Produkte bzw. Projekte können die Eigenschaften vier unterschiedlicher Grundtypen von Gütern aufweisen, wobei die beiden grundlegenden Unterscheidungsfaktoren die auftretende Ausschließbarkeit und die Rivalität an der Nutzung des Gutes sind. Die mögliche Kombination dieser beiden Charaktereigenschaften ergibt die vier Typen von Gütern, das öffentliche Gut, das Allmendegut, das Klubgut und das private Gut (vgl. Tab. 1).

Öffentliche Güter: keine Rivalität und keine Exklusion

Öffentliche Güter sind durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität gekennzeichnet. Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet eine unzureichende Zuweisung oder Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten an dem Gut. Der Konsum (also die Nutzung) des öffentlichen Gutes durch ein Individuum schränkt die Verfügbarkeit für andere Individuen nicht ein (u. a. Stiglitz 1977; Varian 1992). So ist es beispielsweise unmöglich, jemanden von dem Konsum des Gutes „saubere Umwelt“, einer mautfreien Autobahn oder dem Betreten eines öffentlichen Raumes in Städten auszuschließen. Eine nicht vorhandene Rivalität entsteht, wenn das Gut zur glei-

chen Zeit von verschiedenen Individuen konsumiert werden kann. Dabei kann es zu negativen externen Effekten kommen. So ist es beispielsweise möglich, dass Überfüllungseffekte die Nutzung wiederum einschränken und somit eine Rivalität entsteht. In einem solchen Fall wird dieses Gut als Allmendegut charakterisiert (vgl. Tab. 1).

Wenn es möglich ist, die Nutzung des Gutes auf eine bestimmte Anzahl Nutzer einzuschränken, die sich das Gut wiederum teilen, dann handelt es sich um Klubgüter bzw. im Falle einer exklusiven Nutzung durch ein Individuum um private Güter.

Klubgüter bzw.
private Güter =
exklusive Nutzung
möglich

Tab. 1: Typologie von Gütern (Quelle: Eigene Darstellung)

	Rivalitätsgrad = gering	Rivalitätsgrad = hoch
Exklusionsgrad = gering	Öffentliches Gut z. B. öffentlicher Fußweg im Wohnquartier	Allmendegut z. B. überfüllter Fußweg in Wohnquartier
Exklusionsgrad = hoch	Klubgut z. B. Spielplatz im für Mieter zugänglichen Blockinnenbereich	Privates Gut z. B. Balkon am Wohnhaus

Wie die Analysen aus Kapitel E 2.2 zeigen, erstellen ESG immer auch öffentliche Güter. Bedenkt man nun, dass die aktuelle Debatte um eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik unter anderem eine verstärkte Integration privatwirtschaftlicher Kräfte in die Stadtentwicklung, wie dies beispielsweise in ESG erfolgt, einfordert, lässt sich diese Debatte u. a. im Kontext des Dilemmas um die „private provision of public goods“ (u. a. Austen-Smith 1980; Bagnoli et al. 1992) diskutieren.

ESG = Debatte um
„private provision
of public goods“

Demnach führt das fehlende Ausschlussprinzip bei öffentlichen Gütern zu ihrer mangelhaften freiwilligen Erstellung (durch den Markt) (u. a. Musgrave, Musgrave 1976). Diese Grundaussage der Theorie der öffentlichen Güter besagt, dass so charakterisierte Güter nicht oder in zu geringem Maße durch den Markt produziert werden, weil ihre Produktion mit positiven externen Effekten verbunden ist. In einem solchen Fall liegt es im Interesse des Einzelnen, als „Trittbrettfahrer“ kostenlos an dem von anderen erstellten Gut zu partizipieren. Insbesondere Projekte im öffentlichen Raum haben das Problem der „Trittbrettfahrer“, da andere von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden (können). Zum Beispiel profitieren vom Rückbau leer stehender Wohnbebauung alle Markt-

Fehlendes
Ausschlussprinzip
öffentlicher Güter
führt zu mangel-
hafter freiwilliger
Erstellung

teilnehmer durch die Verknappung des Gutes. Dies kennzeichnet diese Transaktion als öffentliches Gut (Beermann 2006, 115).

B 1.2 Kollektives Handeln als rationales Handeln

Über die kollektive Integration von Eigentümern in Stadterneuerungsprozesse liegen bislang keine Untersuchungen vor. Von den Händlergemeinschaften in Stadtzentren ist jedoch bekannt, dass sie mit massiven „Trittbrettfahrern“ und nachfolgend mit Demotivation bei den Aktiven kämpfen.

Welche grundlegenden Erklärungsversuche für dieses Verhalten in theoretischen Auseinandersetzungen existieren, soll zunächst anhand einer dem Rational Choice zuordenbaren Wissenschaftskontext aufgezeigt werden. Wesentliche Grundannahmen dieser Modelle sind, dass die Akteure rational handeln, sich im Wettbewerb um knappe Ressourcen befinden und sich diese Ressourcen in reibungslosen Tauschvorgängen bei kostenfrei zugänglichen Informationen beschaffen.

Spieltheorie als mathematisches Konstrukt zur Erfassung von Kooperation

So werden Kooperationsprobleme beispielsweise im Rahmen der Spieltheorie zu erfassen gesucht. Eine der wohl prominentesten Modellierungen ist dabei das so genannte Gefangenendilemma-Spiel (u. a. Ostrom 1999, 4; Kirsch 2004, 176), welches aufzeigt, dass die Verfolgung individuell rationaler Strategien im Zusammenspiel kein kollektives Optimum ergibt. Dieses nichtkooperative Spiel ist dadurch gekennzeichnet, dass alle Akteure über vollständige Informationen verfügen. Zusätzlich ist die Kommunikation zwischen den Akteuren verboten bzw. unmöglich. Die vollständige Information spiegelt sich in dem Wissen der Spieler um den Strukturbaum des Spieles inklusive der Auszahlungsmatrix wider. Im Gefangenendilemma verfügt jeder Spieler über eine dominante Strategie, die ihn, wenn er sie wählt und sich damit unkooperativ verhält, besser stellt, unabhängig von der gewählten Strategie der Mitspieler.

„Gefangenendilemma“: individuelle Rationalität führt zu kollektiv irrationalen Ergebnissen

Das Gefangenendilemma führt zu dem Paradox, dass individuelle Strategien zu kollektiv irrationalen Ergebnissen führen, da die Akteure jeweils die Strategie kooperativ, also Geständnis, wählen und damit im Zusammenspiel ein suboptimales Ergebnis erzielen. Die mit diesem Ergebnis verbundene Vermutung, dass unter den gegebenen Annahmen rationale Akteure nicht kooperieren können,

scheint die Aussage zu widerlegen, dass rationale Menschen rationale Ergebnisse erzielen (Ostrom 1999, 6).

Zu einer ganz ähnlichen pessimistischen Aussage kommt Olson (1965) in seinen Analysen über die Logik des kollektiven Handelns. In seiner Untersuchung über die Problematik, dass Akteure statt in ihrem individuellen im Sinne des gemeinsamen Wohlergehens agieren, setzt er sich explizit mit der Trittbrettfahrer-Problematik auseinander. Olson trifft die Aussage, dass wenn ein Individuum von der Nutzung eines Kollektivgutes nicht ausgeschlossen werden kann, dann hat es einen geringen Anreiz, freiwillig etwas zu dessen Bereitstellung beizutragen. Ein rational, eigennütziges Individuum handelt demnach nicht im Gruppeninteresse, es sei denn, die Anzahl der Individuen ist klein oder die Beteiligung wird durch andere Mittel erzeugt (Olson 1965, 2). Die Gruppengröße von Olson bezieht sich nicht auf eine genaue Anzahl von Beteiligten, sondern richtet sich vielmehr nach der Wahrnehmbarkeit der Handlung durch die Gruppenmitglieder (Ostrom 1999, 7).

**Chance auf Nutzung
des Gutes ohne
Beteiligung an
Erstellung fördert
Trittbrettfahrer**

Eine weitere Ursache für inaktives Verhalten kann daran liegen, dass die einzelnen Eigentümer einen unterschiedlichen Nutzen aus der Erstellung des Gutes ziehen (Olson 1965, Hardin 1982). Der unterschiedliche Nutzen und das Wissen um diese Unterschiede können zur Ausbeutung zwischen den potenziellen Partnern führen. Je größer der Nutzen, den ein einzelner Eigentümer aus der Bereitstellung des entsprechenden Gutes (z. B. der Begrünung des Hofinnenbereiches) zieht, desto größer ist die Chance, dass er aktiv wird. Gegebenenfalls erstellt der „Große“ (ein Eigentümer mit überproportional großem Nutzen an der Realisierung des Projektes) das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren. So würde zum Beispiel bei einem Gründerzeitblock mit kleinteiliger Eigentümerstruktur eher ein lokaler Investor, dem einen Großteil der Bestände gehört, die Umgestaltung des Hofbereiches realisieren. Ein global agierendes Wohnungsbauunternehmen, das am selben Standort nur eine Immobilie besitzt, würde sich demnach nicht freiwillig an der Umgestaltung beteiligen. In diesem Fall profitiert es als „Kleiner“ in der Rolle des „Trittbrettfahrers“.

**Ungleiche
Interessenslagen als
Ursache inaktiven
Verhaltens; ...**

Ein wichtiger Einflussfaktor für die kollektive Realisierung von Projekten kann auch die Gruppengröße sein. In kleinen Gruppen lässt sich das Kollektivgut relativ leicht im Alleingang oder durch die Gemeinschaft freiwillig erstellen (Kirsch 2004, 78). Innerhalb großer

**... und große
Gruppengröße
fördert
Trittbrettfahrer, ...**

Gruppen wird die Realisierung des Gutes wegen des Trittbrettfahrerproblems hingegen oft unterbleiben. Im Falle von ungleichem Nutzen kommt es gegebenenfalls wiederum zur Erstellung des Gutes durch einen „Großen“ (vgl. Tab. 2).

... wenn die Kooperation als Einperiodenspiel angesehen wird.

Einen entscheidenden Anteil an der negativen Analyse hinsichtlich kooperativer Lösungen ergibt sich bei Olson (1965) allerdings aus dem statischen Charakter der Analyse bzw. daraus, dass es sich um ein Einperiodenspiel handelt. Wenn das Gefangenendilemmaspiel nur ein einziges Mal gespielt wird, dann ist es für den einzelnen Spieler die dominante Strategie, sich unkooperativ zu verhalten und damit im Hinblick auf die Gesamtheit kein optimales Ergebnis zu produzieren.

Im Fall von Wiederholungen ergibt sich eine spieltheoretische Siegerstrategie: „TIT-FOR-TAT“

Hingegen argumentiert Axelrod (1997, 99 ff.) mittels spieltheoretischer Überlegungen, dass es nur im Falle einer einzelnen Transaktion individuell günstiger ist, nicht zu kooperieren. Wenn eine Situation sich stets von neuem wiederholt, gibt es im Gefangenendilemmaspiel keine dominante Strategie. Axelrod entwickelte, unter der Annahme einer unendlichen Wiederholung der Spielzüge, eine Siegerstrategie bei kooperativen Problemlösungen. Die so genannte „TIT-FOR-TAT“-Strategie, verlangt vom Spieler sich im ersten Spielzug kooperativ und in allen folgenden Spielzügen entsprechend der Handlungsstrategie des Mitspielers zu verhalten, d. h. im Folgenden bei unkooperativem Verhalten ebenfalls unkooperativ zu reagieren und umgedreht. Wenn sich der Spieler zusätzlich nicht nachtragend verhält, so kommt es laut Axelrod zu einer kooperativen Problemlösung ohne die Einwirkung eines mit Zwangsgewalt ausgestatteten Staates.

*Tab. 2: Realisierungschance von ESG im Sinne der freiwilligen Erstellung des öffentlichen Gutes durch Private
(Quelle: Eigene Darstellung nach Kirsch 2004, 173)*

Gruppengröße	groß	klein
Bedürfnisintensität		
gleich	geringe Realisierungschance (Strategie A: Nichterstellung des Gutes)	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie C: Erstellung des Gutes im Kollektiv)
ungleich	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)	hohe Realisierungschance (Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)

Übersetzt man die vorgenannten in mögliche kollektive Handlungsstrategien von Eigentümern, ergeben sich drei Grundtypen:

- A. *Nichterstellung des Gutes*: Das Gut wird von der Privatinitiative nicht erstellt, wenn (wegen mangelhaften Gewinnaussichten) kein Interesse an dessen Realisierung oder ein annähernd gleiches Interesse an der Erstellung des Gutes („Gefangenendilemma“) besteht.
- B. *Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“*: Ein „Großer“ Eigentümer (im Sinne eines Eigentümers am Standort, der aus der Erstellung des Gutes einen hohen Nutzen zieht) erstellt das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren als „Trittbrettfahrer“.
- C. *Kollektive Erstellung des Gutes*: Bei einer ausreichend kleinen Gruppe wird das Gut gegebenenfalls freiwillig von der Gruppe erstellt, da die Anzahl potenzieller „Trittbrettfahrer“ gering ist. Weitere Gründe können die wiederholte Durchführung von Maßnahmen sowie ein bereits bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern sein.

Stark vereinfacht formuliert ergibt sich daraus, dass rationale Akteure grundsätzlich dann kooperieren, wenn das Spiel wiederholt wird, wenn sie vollständige Informationen über die bisherigen Spielergebnisse der anderen Spieler besitzen und wenn die Anzahl der Spieler klein ist (North 1992, 14 ff.). Im Umkehrschluss ist eine Kooperation schwer aufrechtzuerhalten, wenn ein Spiel nicht wiederholt wird, wenn Informationen über die anderen Spieler fehlen und wenn die Zahl der Spieler groß ist. Angewendet auf das Beispiel einer Kooperation benachbarter Eigentümer würde dies bedeuten, dass diese bereits wiederholt in Beziehung zueinander standen, eine Fülle von Informationen übereinander besitzen und die Gruppe typischerweise kleinzahlig ist.

Das Problem des Trittbrettfahrens wie auch das Gefangenendilemma stellen als zentrales Problem kollektives Handeln rational agierender Akteure in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Verspricht nichtkooperatives Verhalten einen Profit, so entscheiden sich rationale Akteure für eine Strategie, in der kein kollektiver Nutzen generiert wird. Diese Versuchung, kann im „worst case“ mit einem Ergebnis enden, das keiner der Beteiligten wollte. Insofern zeigen diese Modelle eindrucksvoll, dass rationale Akteure unter gewissen

Grundtypen kollektiver Handlungsstrategien im Rational Choice Verständnis

Wiederholungen, vollständige Informationen und geringe Anzahl Spieler sind Erfolgskriterien

Rationale Akteure können kollektiv irrationale Ergebnisse erzeugen, allerdings sind Akteure nicht per se „Gefangene“

Umständen Ergebnisse produzieren, die aus Sicht aller Beteiligten nicht rational sind. Ostrom (1999, 8) warnt jedoch eindringlich, dies nicht als feststehenden Spielverlauf anzusehen, der nur durch externe Mächte verändert werden könnte. Vielmehr verweist sie auf die Gefahr mittels solcher Metaphern aus Akteuren „Gefangene“ zu machen, denen der Handlungsspielraum deutlich begrenzt wurde.

**Rational Choice
Erklärung nicht
umfassend genug**

Spieltheoretische Überlegungen insgesamt vereinfachen die Zusammenhänge der komplexen, vielschichtigen menschlichen Beziehungen und liefern unter präzise definierten Rahmenbedingungen eine Erklärung für Kooperationen bzw. deren Scheitern. Außerdem setzen spieltheoretische ebenso wie neoklassische Modelle wohlfahrtsmaximierende Spieler voraus. Das menschliche Verhalten ist jedoch komplizierter, so dass einfache Verhaltensannahmen keinen umfassenden Erklärungsansatz bieten. Deshalb wird im Folgenden auf mögliche soziale Einflussfaktoren bei weiterhin als rational handelnd definierten Akteuren im kollektiven Handeln eingegangen.

B 1.3 Kollektives Handeln als soziales Handeln

**Wirtschaftliches
Handeln ist immer
auch soziales
Handeln**

Wirtschaftliches Handeln ist immer auch als soziales Handeln zu begreifen. Die auf Märkten, wie beispielsweise dem Wohnungsmarkt, agierenden Akteuren beziehen sich prinzipiell aufeinander. Soziale Beziehungen werden durch Odermatt (1997, 25) in Anlehnung an Weber (1972) wie folgt konkretisiert: Der Zutritt für die Marktwirtschaft ist grundsätzlich offen, wird aber durch soziale Regelungen, die sich an Interessenslagen sowie an sozialen und politischen Werten und Normen orientieren, geleitet. So sei die Art und Weise und die Grundsätze nach denen produziert, verteilt und konsumiert wird, immer auch in soziale Realität eingebettet und von daher nicht ausschließlich ökonomisch, sondern auch sozial bedingt.

**Ziel nicht nur
Kampf um knappe
Ressourcen, sondern
u. a. auch um Macht
und Herrschaft ...**

Wirtschaftliches Handeln kann daher nicht ausschließlich als Kampf um knappe Ressourcen betrachtet werden, sondern verbindet sich auch mit anderweitigen Motivationen, wie beispielsweise Macht und Herrschaft. Individuen verfügen über unterschiedliche Machtbefugnisse bzw. ihre Handlungen entfalten eine unterschiedliche Reichweite (Werlen 1987, 23). Akteure am Wohnungsmarkt verfügen über unterschiedlich große Einflussmöglichkeiten durch

das Eigentum an Wohnungen, durch die Verfügungsrechte über Wohnraum oder über größere Informiertheit (Odermatt 1997, 26). Die Möglichkeit, die zukünftigen Entwicklungen beeinflussen zu können, verknüpft sich eng mit der Frage, wie Handeln und Macht miteinander verbunden werden können. Giddens (1988, 65) definiert Macht als das Vermögen oder die Fähigkeit „in die Welt eingreifen bzw. einen solchen Eingriff zu unterlassen mit der Folge, einen spezifischen Prozess oder Zustand zu beeinflussen“. Macht schließt daher immer auch die Möglichkeit ein, anders handeln zu können.

Unter bestimmten Bedingungen zählt es sich für ein Individuum aus, Handlungsdispositionen⁶ zu besitzen, die es entgegen opportunistischer Nutzenmaximierung als Partner vertrauenswürdig macht. Diese Disposition könnte dann bedeuten, dass Individuen unabhängig von den jeweils bestehenden situativen Anreizen und damit im konkreten Einzelfall entgegen dem Prinzip der Nutzenmaximierung handeln (Bauermann 2002, 115).

... oder Vertrauenswürdigkeit

Der Nutzen sich als vertrauenswürdiger Partner zu etablieren kann darin liegen, dass man Zugang zu lohnenden kooperativen Beziehungen erhält. Aus ökonomischer Sicht kann man mit der Existenz vertrauenswürdiger Personen in einer Gruppe in dem Maß rechnen, in dem sich Vertrauenswürdigkeit in dieser Gruppe durch die Nachfrage vertrauenswürdiger Kooperationspartner „rechnet“. In einer solchen Konstellation bringt die Eigenschaft, vertrauenswürdig zu sein, größere Vorteile als die Möglichkeit aus opportunistischem Verhalten Profit zu ziehen. Bauermann (1996) spricht in diesem Zusammenhang vom „Markt der Tugend“.

... um im Gegenzug lohnende kooperative Beziehungen aufbauen zu können

⁶ Unter Handlungsdispositionen definiert Bauermann (2002, 115) Eigenschaften von Personen, die in genereller Weise ihre Strategien für bestimmte Klassen von Handlungen festlegen. Eine solche Disposition kann zur Wahl einer Handlungsoption führen, die im konkreten Einzelfall nicht die nutzenmaximierende Option ist. Neigt beispielsweise eine Person zur Ehrlichkeit, dann wird sie auch dann die Wahrheit sagen, wenn es in bestimmten Positionen für sie vorteilhafter wäre zu lügen. Für eine grundlegende Erklärung für eine solche Disposition geht es dann nicht mehr um die Frage, inwieweit eine ehrliche Handlung im Einzelfall sondern die generelle Handlungsdisposition der Ehrlichkeit für sie nützlich oder schädlich ist. Das Prinzip der Nutzenmaximierung dient in diesem Fall nicht nur als Entscheidungsregel für konkrete Handlungsalternativen, sondern auch als Grundlage für Entscheidungsregeln. Unter diesem Blickwinkel wird ein Individuum jene Disposition ausbilden, die im Vergleich zu anderen Dispositionen einen höheren Nutzen verschafft. Eine Disposition kann dabei die Strategie der opportunistischen, also einzelfallbezogenen Nutzenmaximierung sein, eine andere könnte dagegen die Eigenschaft, vertrauenswürdig zu sein, sein.

Anerkennung ist Voraussetzung für Vertrauensvergabe

Diese Tugend wird jedoch nur durch den weichen Anreiz der Anerkennung wirksam. Bevor eine Person aus ihrer Vertrauenswürdigkeit greifbare Vorteile ziehen kann, muss sie eine „symbolische“ Anerkennung dieser durch ihre Interaktionspartner erfahren. Bauermann (2002, 118) verweist auf die systematische Verbindung zwischen der Anerkennung der Vertrauenswürdigkeit einer Person und der Vertrauensvergabe an diese Person und stellt daher fest: *„der kognitive und evaluative Akt der Anerkennung ist eine notwendige Bedingung für die tatsächliche Aufnahme einer kooperativen Beziehung.“* Der Akt der Anerkennung und der Akt der Vertrauensvergabe sind in bestimmten zeitlichen und sachlichen Hinsichten auch voneinander getrennt. Zwar bedingt die Anerkennung die Vertrauensvergabe, allerdings muss diese nicht gleichzeitig und auch nicht in besonderer zeitlicher Nähe vollzogen werden.

Vertrauenswürdigkeit führt zu dauerhafter Kooperationsbereitschaft

Die Anerkennung der Vertrauenswürdigkeit einer Person führt zu einer dauerhaften Kooperationsbereitschaft dieser Person gegenüber. Anerkennung erzeugt dauerhafte und generalisierbare Kooperationsbereitschaft. Bauermann (2002, 123) bezeichnet Anerkennung als robustes Kapital, welches, da es auf Überzeugung und Wertung beruht, weniger strategisch eingesetzt werden kann als Geld und demnach weniger instrumentalisierbar ist sowie zudem gute Wachstumschancen hat, wenn diese Anerkennung an Dritte weitergegeben wird. Daher erscheint sie häufig wie ein selbstständiger und unabhängiger Anreiz.

Triebkräfte des Einzelhandelns sind Basis für Motivation zum kollektiven Handelns, wie: ...

Schimank (2007, 233) betont, dass eine kollektive Mobilisierung auf allen Triebkräften des Einzelhandelns beruht und benennt diese im Überblick als: Normkonformität, Nutzenverfolgung, Ausleben von Emotionen und Identitätsbehauptung. Er zeigt aus seiner akteurstheoretischen Perspektive sechs verschiedene Handlungsantriebe für kollektives Handeln, die einzeln oder als Mischform auftreten können. Aufgrund ihrer umfassenden Spannweite werden diese im Folgenden kurz vorgestellt: der konsumatorische Eigennutz; eine altruistische Nutzenorientierung; die Normorientierung; die Identitätsbehauptung; Emotionalität und Imitation (Schimank 2007, 241 ff.):

Konsumatorischer Eigennutz

Der *konsumatorische Eigennutz* bezieht sich auf die Freude, die der Akteur bei der Ausübung der Handlung empfindet. Sei es der Spaß am Engagement in einer Bürgerinitiative, an der Verteidigung

gesellschaftlicher Normen oder auch die Faszination am Austesten neuer Technik.

Eine *altruistische Nutzenorientierung* kann entstehen, wenn das Individuum sein eigenes Wohlbefinden mit dem Wohlbefinden Anderer verknüpft. So zeigen Untersuchungen von Dawkins (1976) und Frank (1987), dass sich Reputation und Vertrauen unter bestimmten Bedingungen als überlebensgünstige Eigenschaften erweisen. Laut North (1992, 26) weisen zahlreiche Forschungen der experimentellen Ökonomie sowie von Psychologen darauf hin, dass die Fragen des Trittbrettfahrens, der Fairness und Gerechtigkeit in den Nutzenaspekt eingehen und zugleich nicht ausschließlich der Wohlfahrtsmaximierung im engen Sinne dienen. Beispielsweise zeigen Untersuchungen, dass das Abstimmungsverhalten in gesetzgebenden Körperschaften nicht so ohne weiteres dem „Principal-Agent“-Modell, bei dem der Agent (die gesetzgebende Körperschaft) ausschließlich das Interesse des Prinzipals (der Wählerschaft) wahrnimmt, unterliegt. Vielmehr scheint die eigene Nutzenfunktion des Agenten, i. S. der eigenen Vorstellungen für die Entwicklungen der Welt, einen Einfluss auf die Wahlergebnisse zu haben.

Altruistische Nutzenorientierung

Normorientiertes Handeln kann dazu führen, dass sich Individuen für eine „gute Sache“ wie den Weltfrieden oder Umweltschutz einsetzen. Die Normen können internalisiert sein, oder sie können durch soziale Beziehungen vermittelt bzw. überwacht werden. So mag es sein, dass sich Bürger in ihrem Wohnquartier auch unter hohen persönlichen Kosten und ungewissen Nutzen einer Initiative anschließen, da Verweigerer einer sozialen Ächtung ausgesetzt wären. Normbefolgung kann unter bestimmten Rahmenbedingungen Akteure jenseits ihres Eigennutzes mobilisieren.

Normorientierung

Ein weiterer Beweggrund für Akteure zum kollektiven Handeln ist die *Identitätsbehauptung*. Dies tritt beispielsweise bei Gewissens-tätern auf, die wichtige Rollen in sozialen Bewegungen spielen und sich auch dann nicht beirren lassen, wenn eine Sache aussichtslos erscheint. Neben solchen normativen Selbstansprüchen können auch evaluative Selbstansprüche auf ganz ähnliche Weise wirken. Personen die sich einem bestimmten Lebensstil zuordnen oder zur Avantgarde neuer gesellschaftlicher Entwicklungen zählen, werden sich in Selbstdarstellung oder auch politischen Forderungen

Identitätsbe- hauptung

entsprechend verhalten, auch wenn nicht in jedem Umfeld dafür Verständnis zu erwarten ist.

Emotionale Handlungsantriebe

Auch *emotionale Handlungsantriebe* können die Ursache dafür sein, dass sich Akteure über Erwägungen des instrumentellen Eigennutzens hinwegsetzen. Besonders wirksam können Emotionen als Initialzündung für kollektives Handeln wirken, wenn beispielsweise eine allgemeine Empörung eine als willkürlich und ungerecht empfundene staatliche Maßnahme angesehen wird. Ebenso sind chronische emotionale Gestimmtheiten wie Neid- oder Angstgefühl, zum Beispiel gegenüber Ausländergruppen, die angeblich den Sozialstaat ausnutzen, ein Grund für kollektive Mobilisierung. Wobei Kosten und Nutzen einer solchen Mobilisierung vollständig andere Dimensionen bedienen.

Imitation

Ist bereits eine kritische Masse an kollektiv Handelnden erreicht, kann der Handlungsantrieb weiterer Akteure auch die *Imitation* sein. Dabei kann das Streben nach Normkonformität im Vordergrund stehen: Wenn es „alle“ tun, dann gehört es sich so. Oder ein Fairnessmotiv, wenn man vom Nutzen profitiert, dann sollte man sich auch an den Kosten beteiligen. Ebenso mag die Nachahmung einem gewissen Nutzendenken entspringen i. S., dass sich so viele wohl nicht irren können. Auch ist die strategische Überlegung denkbar, dass es schädlich sein könnte, nicht mitzuziehen.

Dynamik beruht auf wechselseitiger Beobachtung ...

Viele der benannten Handlungsantriebe sind Teil einer Logik von Dynamiken, die auf wechselseitiger Beobachtung zwischen den Akteuren beruhen (Schimank 2007, 244). Unter Reziprozität wird in diesem Zusammenhang ein regelmäßiges Muster des sozialen und sonstigen Leistungsaustausches verstanden. Im Gegensatz zum Prinzip kurzfristiger Leistungen und Gegenleistungen des Marktmodells erwächst durch das Verständnis der wechselseitigen Natur der Beziehung der Akteure untereinander eine stabile Vertrauensbasis (Diller 2002, 52).

... und auf „Schwellenwerten“ zur Mobilisierung

Dabei scheint nachvollziehbar, dass nicht alle Akteure gleichzeitig mobilisiert werden können. Ein Akteur macht den Anfang und andere schließen sich an. Granovetter (1978) begründet dieses Phänomen damit, dass die verschiedenen Akteure unterschiedliche „Schwellenwerte“ der Mobilisierungsbereitschaft aufweisen. Bemessungsgrundlage für diesen „Schwellenwert“ ist die Anzahl anderer Akteure, die bereits mobilisiert sein müssen, bevor er sich

mobilisieren lässt. Viele Akteure steigen erst ein, wenn schon die Hälfte der Beteiligten, andere sogar erst, wenn nahezu alle mobilisiert sind.

Der individuelle „Schwellenwert“ von Akteuren hängt, so Schimank (2007, 245), von als „Mobilisierungsfaktoren“ definierten Ausprägungen ab: Mobilisierungsnutzen und -kosten, Nexus zwischen Mobilisiertsein und Mobilisierungsnutzen und den oben dargestellten Handlungsantrieben. Der Schwellenwert einzelner Akteure kann dementsprechend stark differieren. Zusätzlich wird der Schwellenwert durch das beim Akteur vorhandene Anspruchs-niveau und seine Risikoneigung geprägt.

Laut Granovetter (1978) müssen die Schwellenwerte der Gesamtpopulation der Akteure für eine erfolgreiche kollektive Mobilisierung gleichmäßig verteilt sein. Es brauche Akteure, die sich mobilisieren lassen, auch wenn noch keine anderen mobilisiert sind, da ansonsten überhaupt keine kollektive Handlung entsteht. Aufbauend auf diesem Anfangsimpuls, der beispielsweise zehn Prozent der potenziellen Beteiligten repräsentiert, benötigt es nun weitere Akteure die sich von diesem Aktivitätsgrad mobilisieren lassen. Sind nun ausschließlich Akteure vorhanden mit einem Schwellenwert von 20 Prozent, gerät die Initiative ins Stocken. Die Kette der Schwellenwerte würde abreißen. Am günstigsten für eine kollektive Mobilisierung wäre eine Gruppe mit vielen Akteuren mit möglichst geringen Schwellenwerten, da hier ein Scheitern der „Kettenreaktion“ am geringsten ist.

„Mobilisierungsfaktoren“ hängen mit Nutzen, Kosten und Handlungsantrieben zusammen

Gleichmäßige Verteilung der Schwellenwerte unterstützt erfolgreiches kollektives Handeln

B 1.4 Zwischenfazit

Neoklassische Theorien untersuchen kooperatives Handeln unter der Grundannahme der Knappheit des Gutes und einem daraus folgenden Wettbewerb. Zudem nehmen sie einen reibungslosen Tauschvorgang an, bei dem Eigentumsrechte vollkommen und kostenlos spezifiziert sind und Informationen ebenfalls kostenlos erhältlich sind. Als zentrale Erfolgsfaktoren definieren sie die Wiederholung des Spieles, wenn die Spieler dabei vollständige Informationen über die bisherigen Spielergebnisse der anderen Spieler besitzen und wenn die Anzahl der Spieler klein ist.

Für neoklassische Theorien bilden die Knappheit eines Gutes und der Wettbewerb darum die Grundlage kollektiven Handelns

Die soziologische Perspektive ergänzt die Diskussion um Wirkungen aus wechselseitiger Beobachtung zwischen Individuen und menschliche Handlungsantriebe

Allerdings mangelt es bei diesen Erklärungsmodellen an einem Verständnis des Wesens menschlicher Koordination und Kooperation. Schimank (2007, 246) betrachtet die wechselseitige Beobachtung als elementaren Bestandteil von Akteurskonstellationen. Dynamiken von Abweichungsdämpfung für die Erhaltung bestehender sozialer Strukturen sorgen für den Aufbau und die Veränderung sozialer Strukturen. Der Verlauf der kollektiven Mobilisierung des Handelns auf der Linie einer abweichungsdämpfenden oder -verstärkenden Dynamik wird durch Mobilisierungsnutzen und -kosten sowie verschiedene Handlungsantriebe bestimmt. Diese Handlungsantriebe fasst Schimank wie folgt zusammen: der konsumatorische Eigennutz, eine altruistische Nutzenorientierung, die Normorientierung, die Identitätsbehauptung sowie Emotionalität und Imitation.

Kollektives Handeln erklärt sich nicht ausschließlich durch die Summe individueller Entscheidungen, ...

Die vorgestellten Erklärungsmodelle betrachten in erster Linie das Ergebnis von Kooperationen als ein Ergebnis einzelner individueller Entscheidungen. Dabei gehen die Erklärungsmodelle, die sich dem Rational Choice zuordnen lassen, von rationalen Verhaltensmustern der Akteure aus. Die Ergebnisse der Analyse über Eigentümerstandortgemeinschaften zeigen (vgl. Kapitel E), dass der individuelle Blickwinkel der Eigentümer durch rationale und soziale Motive beeinflusst wird. So bestehen beispielsweise Fragen wie die nachlassende Nachfrage am Wohnungsmarkt aufgrund zurückgehender Bewohnerzahlen und die damit einhergehende Konkurrenz zwischen den Anbietern oder auch der Nutzen bestimmter ESG-Projekte im Verhältnis zum Aufwand. Ebenso zeigt sich in der Analyse der Einfluss sozialer Strukturen in der Kooperation durch bereits bestehende Kooperationsnetzwerke Einzelner oder auch gruppendynamische Prozesse.

... sondern auch durch die Analyse institutioneller Bedingungen.

Grundsätzlich fehlt den akteursbezogenen Erklärungsmodellen jedoch die durch die institutionelle Perspektive ermöglichte Analyse der Veränderung von Effizienzen, Senkung von Transaktionskosten und der Ausgestaltung von Institutionen. Im nächsten Kapitel erfolgt daher aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen eine Auseinandersetzung mit institutionellen Merkmalen und ihren Wirkungen.

B 2 Über die Befähigung zum kollektiven Handeln mittels Institutionen

Die in der Einleitung beschriebene „Sehnsucht“ nach neuen Handlungskonzepten wird unter anderem auf die sich ändernden demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und einer damit verbundenen höheren Ungewissheit über zukünftige Entwicklungen bei den Akteuren zurückgeführt. Die in ESG beteiligten Eigentümer scheinen Akteure mit einer grundsätzlich rationalen Handlungsorientierung zu sein, die in einer komplexen Handlungssituation Lösungswege suchen (vgl. Kapitel E). Für sie gleicht die Erprobung neuer Handlungskoalitionen einem experimentellen Handeln, welches mit Informationsdefiziten und auch mit Irrtümern verbunden sein kann. Der durch die Entwicklung einer Eigentümerstandortgemeinschaft entstehende bzw. sich verändernde institutionelle Rahmen soll kollektives Handeln ermöglichen. Welche Eigenschaften von Institutionen diese ermöglichen können und welche Motive die beteiligten Akteure dazu bewegen, soll im Folgenden kurz erläutert werden.

B 2.1 Verwendung des Begriffs und Entstehung von Institutionen

Coase (1937, 1960) gilt als einer der Urväter der Feststellung, dass es, wenn Transaktionen etwas kosten, auf die Institutionen ankommt. Allerdings erfolgt die Verwendung des Begriffes „Institution“ nicht einheitlich. Vielmehr neigen Vertreter unterschiedlicher Theorieansätze zu eigenen Grundannahmen und Bezugspunkten. Daher erfolgt zunächst ein kurzer historischer Einblick in die Begriffsdiskussion und die Klärung der Verwendung des Begriffs in dieser Arbeit.

Der Rational-Choice-Ansatz, der u. a. den bereits ausgeführten Überlegungen Olson's (1965) zu Grunde liegt, interpretiert Institutionen als Ergebnis rational handelnder Akteure, bei denen die individuelle Nutzenmaximierung die Basis für Handlungsentscheidungen ist.

Der neue ökonomische Institutionalismus versteht Institutionen primär als soziale Spielregeln. So bezeichnet North (1992, 3), als einer ihrer wichtigsten Vertreter, Institutionen als Spielregeln ei-

Begriffsverwendung mit unterschiedlichen Menschenbildern und Handlungsorientierungen verbunden

Rational Choice: rationale Akteure fokussieren auf individuelle Nutzenmaximierung

Neuer ökonomischer Institutionalismus: Institutionen sind Rahmen menschlicher Interaktion

ner Gesellschaft bzw. den Rahmen menschlicher Interaktionen. Sie definieren Richtlinien dafür, wie sich Individuen zu verhalten haben und umfassen daher jegliche Form der Beschränkung, die menschliche Interaktion gestaltet. Institutionen können geschaffen werden, wie zum Beispiel die Verfassung eines Landes, oder sie entstehen mit der Zeit von selbst. Sie treten demnach formgebunden, als schriftlich niedergelegte Regeln, oder formlos, als ungeschriebener Verhaltenskodex auf. In diesem Sinne erschaffen Akteure Institutionen, um mit ihrer Hilfe Handeln zu ermöglichen. Die Regeln bestimmen die Art und Weise der Interaktion. Entscheidend für die Wirkungsweise von Institutionen sind die Kostspieligkeit der Feststellung von Regelverletzungen und die Schwere der drohenden Strafe.

**Soziologischer
Institutionalismus:
Institutionen können
ebenso Akteure
formen**

Der soziologische Institutionalismus ergänzt diesen Blickwinkel mit der Aussage, dass Akteure auch durch Institutionen geformt werden. So äußert Scott (1994, 61), dass „*constitutive rules define the nature of actors and their capacity for action*“ und fokussiert damit den konstitutiven Aspekt von Institutionen für individuelle Akteure. Kappelhoff (2002, 62 f.) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die mit dem Rational-Choice-Ansatz verfolgte grundlegende Trennung zwischen Spielern und Spielregeln einer theoretische Externalisierung des Menschen als abstrakten Strategen gleich komme, dessen Entscheidung dem sozialen Prozess der Gestaltung von Institutionen vorgeschaltet sei. Demgegenüber verweist die evolutionäre Sozialtheorie darauf, dass der soziale Akteur in einem evolutionären Prozess durch die gesellschaftliche Konstitution entstehe. Kubon-Gilke (2002, 165) bezeichnet die situativen Effekte der Verhaltensbildung, insbesondere die Kontextabhängigkeit des Verhaltens, als relevant. Präferenzen im Hinblick auf das untersuchte Problem könnten sich schnell ändern bzw. von dem untersuchten Prozess selbst beeinflusst werden. Smelser (1998, 4) hebt explizit hervor, dass diese fundamentale Feststellung jedoch auch für das Konzept des rationalen Akteurs gilt. Kappelhoff (2002, 81) bezeichnet daher auch das zentrale Konzept der evolutionären Sozialtheorie als „adaptive Rationalität“.

**Deutung institutioneller
Entwicklung in ökonomischen
und soziologischen
Theorien unterschiedlich**

Hinsichtlich der Entstehung von Institutionen liefern ökonomische und soziologische Institutionentheorien unterschiedliche Erklärungsansätze. Beckert (2002, 134) sieht jedoch eine zunehmende Konvergenzbewegung zwischen beiden Institutionalismen, bei der

er eine Annäherung des ökonomischen Institutionalismus an soziologische Argumentationen erkennt. Dies begründet er mit einer Ausweitung des Institutionenbegriffs, der Rolle von Pfadabhängigkeiten, der Einführung des Begriffs der Einbettung und einem Blick auf die Kognitionstheorie.

Frühere Arbeiten des neuen ökonomischen Institutionalismus stellen den Effizienzaspekt bei der Analyse institutioneller Strukturen in den Mittelpunkt (Beckert 2002, 135). Laut Williamson (1990) bilden sich hierarchische Strukturen in der Transaktionstheorie als Reaktion auf Marktbedingungen. Da es aufgrund opportunistischen Handelns, begrenzter Rationalität und Ungewissheit zu hohen Transaktionskosten und möglicherweise zu Marktversagen bei Gütern mit hoher Spezifität (asset specificity) kommt (vgl. Kapitel B 2.2), werden diese nicht über den Markt sondern durch hierarchische Organisationen organisiert. Hierarchische Strukturen mit ihren Sanktionsmöglichkeiten dienen der Begrenzung von Handlungen, wobei rational handelnde Akteure zwischen Sanktionshöhe und dem aus der möglichen Abweichung von institutionellen Regeln sich ergebenden Vorteil abwägen.

Traditioneller ökonomischer Institutionalismus setzt auf Rational Choice: Effizienzverfolgung rationaler Akteure im Markt

Der neue ökonomische Institutionalismus hat dieses enge Verständnis erweitert. So lässt sich eine Ausweitung des Institutionenbegriffs von Eigentumsrechten und Markteigenschaften hin zu einer Öffnung in Richtung politische Strukturen, Organisationsnormen und Kultur nachvollziehen. So beziehen Denzau und North (1994, 15) auch Religion, Mythen und Dogmen in die institutionelle Struktur von Gesellschaften ein. Zudem verweisen einzelne Vertreter des neuen ökonomischen Institutionalismus (u. a. Pierson 2000) auf eine Pfadabhängigkeit bei der Entwicklung von Institutionen. So wird darauf verwiesen, dass die Anfänge von Institutionalisierungsprozessen zufallsbestimmt sind. Zudem seien Institutionen im Verlauf ihrer Geschichte gegen Wandlungsprozesse immer resistenter, weil bzw. wenn sie sich entlang selbstproduzierter Pfade entwickeln.

Neuer ökonomischer Institutionalismus setzt auf:

– einen durch politische Strukturen und kulturelle Werte erweiterten Institutionenbegriff

– eine Pfadabhängigkeit in der Entwicklung von Institutionen

Zusätzlich weitet der neue ökonomische Institutionalismus seinen Erklärungsansatz durch die Einbeziehung des Begriffs Einbettung, als Bezeichnung der Rolle sozialer Strukturen für Marktprozesse in der neuen Wirtschaftssoziologie (Beckert 2002, 137). Williamson (2000) übernimmt dieses Verständnis in seiner vier Ebenen umfassenden Typologie institutioneller Strukturen, indem er die

– eine Einbettung der Institution in Normen, Traditionen und Bräuche

oberste Ebene mit Normen, Religionen, Gebräuchen und Traditionen beschreibt. Institutioneller Wandel findet auf dieser Ebene nur langfristig statt, wobei ihre Strukturen spontan entstehen. Ostrom (1999) benennt in ihrem Modell des institutionellen Wandels ebenfalls Normen als gleichwertige Größe zu den erwarteten Kosten und Nutzen einer Institution und erweitert damit den „Rational Choice“-Ansatz. Diese informellen Strukturen erlangen einen symbolischen Wert und begrenzen Wahloptionen für die darunter angesiedelten formalen Institutionen durch konkrete „Spielregeln“. Stegbauer (2008, 13) verweist auf Weber (1972) der feststellt, dass das dem Zweck-Mittel-Schema untergeordnete Handeln am ehesten interpersonell verstehbar sei. Es spräche daher viel dafür, den Menschen als Atom der Gesellschaft zu betrachten und zugleich sein Handeln als rationale Entscheidung zu modellieren.

– eine Einbeziehung von mentalen Modellen für die Interpretation der Umwelt

Außerdem nimmt der neue ökonomische Institutionalismus eine Hinwendung zur Kognitionstheorie vor, die sich insbesondere in den Arbeiten von North erkennen lässt (Beckert 2002, 137). Denzau und North (1994) unterscheiden zwischen Institutionen und mentalen Modellen. Institutionen kennzeichnen die formalen und informellen Begrenzungen zur Herstellung einer sozialen Beziehung. Mentale Modelle hingegen sind die internen Repräsentationen, welche die Akteure für die Interpretation ihrer Umwelt heranziehen. Die mentalen Modelle von Akteuren, die sich als Ideologien zusammenfügen, sind unterschiedlich und müssen sich nicht wechselseitig anpassen. Daher kann es zur Entstehung multipler Gleichgewichte kommen (Denzau, North 1994, 4).

Soziologischer Institutionalismus: Rationalität eingebettet in kulturellen Kontext

Beckert (2002, 138) verweist darauf, dass im soziologischen Institutionalismus das ökonomische Rationalitätsmodell nicht als „natürlich“ gegeben betrachtet wird. Es entstehe vielmehr als Resultat kulturell geformter Normen, wobei dies kein Widerspruch zum verfolgten Eigeninteresse von Akteuren sei, sondern die Aussage, dass die Ziele von Akteuren und ihre Strategien in hohem Maße abhängig sind von kulturell geprägten Vorstellungen über Rationalität und Zweck-Mittel Beziehungen. Für die Beurteilung institutioneller Entstehungsprozesse schließt Beckert, dass Konzepte aus dem Unternehmensstrategiebereich aufgrund von Überzeugungen und Traditionen der Orientierung des Handelns in dem Glauben dienen, damit ein ökonomisches Rationalitätsmodell zu verfolgen.

Dabei seien sie „jedoch nicht rationaler als die magischen Glaubensvorstellungen traditionaler Gesellschaften.“ (Beckert 2002, 139).

Der in dieser Arbeit verwendete Institutionenbegriff begreift diesen als Interaktion zwischen rationalen Akteuren, die in kulturelle Kontexte eingebettet sind. Damit lehnt sie sich an den erweiterten Institutionenbegriff des neuen ökonomischen Institutionalismus an. Wie die Analyse in Kapitel E 6.3 zeigt, handelt es sich bei den Eigentümerstandortgemeinschaften um kollektives Handeln rationaler Akteure, denen eine erfolgreiche Gründung einer ESG nur durch das Wirken ähnlicher Normen gelingt.

Die Begriffe Institutionen und Organisationen, beide regeln menschliche Interaktion, sind nicht synonym zu verwenden. Rehberg (2002, 49) bezeichnet Organisationen als „formale Zusammenschlüsse von Mitgliedschaftsgruppen im Kontext zweckorientierter Aufgabenerfüllung“. Nicht jede Institution ist organisiert, aber Organisationen weisen immer eine symbolische Repräsentanz ihrer Zielsetzung und Verfassung auf. North (1992) führt als Beispiel für Organisationen öffentliche Körperschaften (z. B. politische Parteien, den Stadtrat oder eine Verwaltungsbehörde), Rechtspersonen des Wirtschaftslebens (z. B. Unternehmen, Gewerkschaften, Genossenschaften) und Anstalten des Bildungswesens (z. B. Schulen, Universitäten, Berufsbildungszentren) auf. Welche Organisation entsteht und wie sich diese weiterentwickelt, hängt wesentlich von institutionellen Rahmenbedingungen ab. Organisationen werden vorsätzlich geschaffen. Im Lauf der Versuche, ihre Zielsetzungen zu erreichen, bewirken sie in erheblichem Umfang institutionellen Wandel.

Für Vertreter des neuen ökonomischen Institutionalismus besteht der Hauptzweck von Institutionen in einer Gesellschaft darin, durch die Schaffung einer stabilen Ordnung die Unsicherheit menschlicher Interaktion zu vermindern (North 1992, 6). Die damit angestrebte Stabilität widerspricht jedoch nicht einem institutionellen Wandel. Übereinkünfte, Gepflogenheiten, Verhaltensnormen oder auch Gesetze sowie Verträge sind Institutionen, die sich im Wandel befinden. Die Veränderungen sind eine Folge veränderter Regeln, formloser Beschränkungen und der Art und Weise ihrer Anwendung. Typischerweise erfolgen diese Veränderungen kontinuierlich und selten abrupt. Wie und warum diese Veränderun-

Vorliegende Arbeit:
Institution als Interaktion rationaler Akteure eingebettet in kulturelle Kontexte

Nicht jede Institution ist organisiert, aber jede Organisation hat eine symbolische Repräsentanz ihrer Zielsetzung

Ziel von Institutionen
Neuer ökonomischer Institutionalismus:
Verminderung der Unsicherheit menschlicher Interaktion

gen kontinuierlich oder abrupt stattfinden, hängt davon ab, wie verhaftet formlose Beschränkungen in der jeweiligen Gesellschaft sind. Formgebundene Regeln können infolge von politischen und gerichtlichen Entscheidungen über Nacht geändert werden. Formlose Beschränkungen, wie Sitten, Gebräuche, Überlieferungen und Gepflogenheiten, sind durch eine vorsätzliche Politik weniger leicht zu beeinflussen (North 1992, 7).

Institutionen verändern den Preis zur Durchsetzung individueller Interessensdurchsetzung

Institutionen verändern den Preis, der bezahlt werden muss, um individuelle Interessen durchzusetzen. Diesen Zusammenhang zwischen individueller Wohlfahrtmaximierung und den anderen genannten Werten zeigt sich nach Nelson, Silberberg (1987) in einer negativ geneigten Funktion. Demnach wird dort, wo es den Einzelnen wenig kostet, seine eigenen Wertvorstellungen und Interessen zum Ausdruck zu bringen, der Einfluss dieser individuellen Werte auf zu treffende Entscheidungen hoch sein. Ist der Preis der Formulierung eigener Weltanschauungen, Normen oder Präferenzen sehr hoch, so wird das menschliche Verhalten davon viel weniger beeinflusst.

Institutioneller Wandel durch Aussicht auf mehr Erfolg individueller Interessensrealisierung bestimmt

Veränderungen in politischen und ökonomischen Organisationen beruhen auf der Erkenntnis von Akteuren, dass sie mit einer Veränderung des institutionellen Rahmens größere Erfolge erzielen können. Diese Erkenntnis hängt jedoch entscheidend sowohl von der Art der Information, die die Akteure erhalten, als auch von der Art und Weise deren Verarbeitung ab. Wären politische und ökonomische Märkte effizient, d. h. die Transaktionskosten wären gleich Null, so würden die getroffenen Entscheidungen stets effizient sein (North 1992, 9). Da Akteure jedoch häufig anhand unvollständiger Informationen handeln und die Informationen mit Hilfe von Gedankenmodellen verarbeiten, können anhaltend ineffiziente Bahnen eingeschlagen werden.

B 2.2 Einflussfaktoren bei der Entstehung von Institutionen

Entscheidung zum Handeln aufgrund subjektiver Modelle aus kognitiven, motivationalen und interaktionsorientierten Aspekten

Akteure entscheiden sich aufgrund subjektiv erstellter Modelle und ihnen zur Verfügung stehender Informationen für eine Handlungsstrategie. Dabei ist es offensichtlich, dass sowohl die jedem Akteur zur Verfügung stehenden Informationen als auch die Möglichkeiten subjektiver Gedankenmodelle vielfältig sind. Die Handlungsori-

entierung der Akteure wird laut Mayntz und Scharpf (1995) durch folgende wesentliche Faktoren beeinflusst:

- *Kognitive Orientierung*: die Wahrnehmung der Handlungssituation und deren kausaler Strukturen, verfügbarer Handlungsstrategien sowie erwartbaren Ergebnisse;
- *Motivationale Aspekte*: die handlungsleitenden Interessen (Macht, Geld, soziale Anerkennung, Ressourcen, Handlungsfreiheit) und
- *Charakteristische Interaktionsorientierungen*: diese können feindlich, kompetitiv, egoistisch-rational oder kooperativ ausgeprägt sein.

Basierend auf diesen Faktoren wirkt sich die übereinstimmende Wahrnehmung der Handlungssituation als Handlungsimpuls für kollektives Handeln aus (Mayntz, Scharpf 1995).

Welches Verhalten in einer Handlungssituation durch ein Individuum verfolgt wird, hängt nach Ostrom (1999, 42) davon ab, welche Kosten und welchen Nutzen die Akteure den Handlungen zuschreiben, wie sie diese in Relation zueinander setzen und wie sie diese aufgrund eigener Normen gewichten. Ihre theoretischen Überlegungen zum Wirken kollektiven Handelns leitet sie auf dem Umgang mit Allmende-Gütern (vgl. Kapitel B 2.2) ab und merkt dazu an, dass dabei die Aneignung und Nutzung subtrahierbarer Ressourceneinheiten im Mittelpunkt steht. Daher stehe die Thematik stärker im Zusammenhang mit der Theorie der privaten Güter und weniger mit der Theorie der öffentlichen Güter. Andererseits verweist sie darauf, dass sich das Regelsystems zur Koordinierung privater Bereitstellungsaktivitäten mit der Bereitstellung eines lokalen Kollektivgutes in Entwurf, Einführung und Durchsetzung gleicht. Daher sollen ihre grundsätzlichen Überlegungen zu institutionellen Regelungen (vgl. Abb. 8) auch in Bezug auf ESG berücksichtigt werden.

Wie bereits ausgeführt, ist das Handeln in kollektiven Situationen ein komplexes und damit unsicheres Vorhaben. Für North (1992, 24) sind für die Erfassung dieser Entscheidungswege zwei Aspekte menschlichen Verhaltens wesentlich: zum einen die Motivation und zum anderen die Erfassung der Umwelt. So beeinflussen neben wohlfahrtsmaximierenden Beweggründen auch Altruismus und selbstauferlegte Beschränkungen die Entscheidung zu Handeln.

Entscheidung für eine Institution aufgrund erwarteter Kosten und Nutzen und individueller Gewichtung

Entscheidung zum kollektiven Handeln aufgrund interner und externer Faktoren

Externer Einflussfaktor: Kontextveränderungen

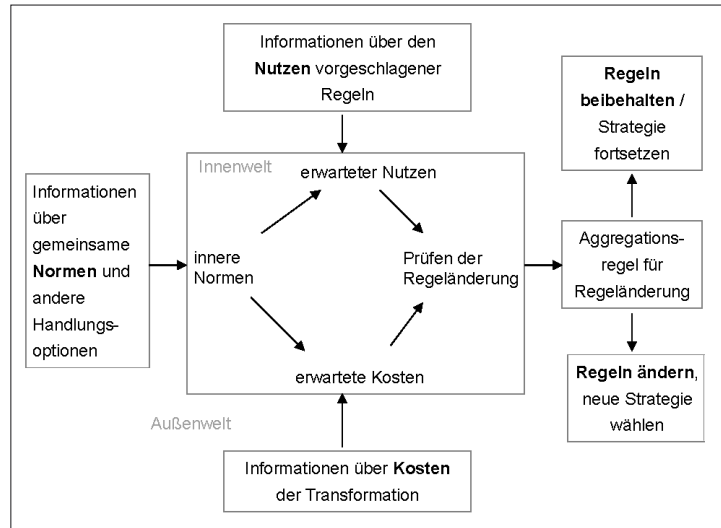


Abb. 8: Einflussvariablen bei der Wahl von Institutionen
(Quelle: Ostrom 1999, 250, geringfügig vereinfacht)

Ebenso verwenden die Akteure vorgefasste Gedankenmodelle zur Erklärung ihrer Umwelt und den daraus abgeleiteten Problemlösungen (vgl. Kapitel 1.3).

Extern: Umwelt als Einflussgröße bei der Entstehung von Institutionen

Die Entschlüsselung der Umwelt ist für das Verständnis menschlichen Verhaltens ebenfalls zentral. Diesem Aspekt wird in den ökonomischen Standardtheorien keine oder nur eine geringe Rolle zugestanden. Wie oben erläutert, wird von einem stabilen Gleichgewicht und konkurrierenden Märkten ausgegangen, indem Entscheidungen und Alternativen unzweideutig sind. Diese Erklärungsmodelle funktionieren in 90 Prozent unserer täglichen Handlungen, weil diese routiniert, als regelmäßige Wahlhandlung erfolgen. North (1992) führt dazu aus, dass diese allerdings nur deshalb scheinbar keiner Überlegung bedürfen, weil sie als eingeführte Institutionen die Struktur des Tausches bereits soweit festgelegt haben, dass sie Unsicherheit reduziert. Dieser Rahmen entfällt, sobald es sich um unpersönliche und nicht-repetitive Handlungen handelt. In diesem Fall nimmt die Unsicherheit über das Ergebnis zu. Je komplexer und einzigartiger die Fragen, desto ungewisser das Ergebnis. Und diese Einzigartigkeit entsteht im Austausch mit der Umwelt täglich neu.

Ostrom beschreibt den Einfluss äußerer Faktoren auf das durch sie untersuchte Allmende-Gut, die Fischvorkommen in den USA, zum

Beispiel durch die Menge oder den Zeitpunkt von Niederschlägen oder auch das Vorhandensein von Krankheitserregern. Für ESG, das zeigen die Ergebnisse der Datenanalyse in Kapitel E 4.5, sind solche äußere Faktoren eine veränderte Nachfrage am Wohnungsmarkt aufgrund demografischer Veränderungen oder auch eine veränderte Förderstrategie der öffentlichen Hand im Bezug auf die gesamtstädtische Entwicklung.

Eine wichtige interne Ursache für eine unsichere Handlungssituation ist der Mangel an Wissen. So ist die genaue Struktur des Ressourcensystems im Fall eines Allmende-Gutes, seine Grenzen und internen Eigenschaften, zunächst unbekannt und muss ermittelt bzw. über Generationen weitergegeben werden. Zudem ist häufig unklar, welchen Einfluss das Verhalten Einzelner auf die Entwicklung des Gutes hat. So ist nicht unmittelbar ersichtlich, welchen Einfluss der Verzicht eines Bauern auf die Entnahme von Wasser aus einem Kanal für Auswirkungen auf seinen und den Ertrag der andern Bauern hat (Ostrom 1999, 43). Die Reduktion von Unsicherheit ist kostspielig und nie ganz abgeschlossen. Ostrom resümiert dazu, dass die aus strategischem Handeln der Beteiligten resultierende Unsicherheit auch dann noch bestehen bleibt, wenn man das Ressourcensystem hinreichend kennt. Und Hasliner (1999) stellt fest, dass sich in Institutionen neue Unsicherheiten entwickeln können, welche wiederum in die Kostenbetrachtung einfließen.

Ein zentraler Kostenaspekt von Institutionen sind die so genannten Transaktionskosten. Transaktionskosten sind konkretisiert als Such- und Informationskosten (ex-ante), Verhandlungs- und Entscheidungskosten und Überwachungs- und Durchsetzungskosten (ex-post). Eine Ursache für die komplexeren Lösungsmöglichkeiten sind die während der Produktion des Gutes auftretenden Transaktionskosten. Diese müssen von den Beteiligten getragen werden unabhängig davon, ob das produzierte Gut öffentlich oder privat ist. Williamson (1990, 102 ff.) als einer der wichtigsten Vertreter der „Neuen Institutionenökonomie“ unterscheidet komplexe Geschäftsbeziehungen sowohl anhand ihrer Produktions- als auch den Organisations- bzw. Transaktionskosten. Wie bereits erwähnt wird argumentiert (u. a. Coase 1960), dass nur bei Transaktionskosten gleich null die Märkte effizient sind. Dies setzt allerdings voraus, dass sich die Akteure aufgrund des Konkurrenzdruckes am Markt die wesentlichen Informationen beschaffen (können) und

**Interne
Einflussfaktoren:**

**Nutzen:
Ausgleich eines
Wissensdefizits ...**

**Kosten:
Transaktionskosten
in Form von
Informations-,
Beschaffungs-,
Überwachungs-
oder Sanktions-
kosten**

ihre anfänglich fehlerhaften Strategien anpassen, abweichendes Verhalten bestrafen und die übrig gebliebenen Spieler zum richtigen Modell leiten. Da diese Voraussetzungen häufig nicht gegeben sind, entstehen durch Kooperationen Transaktionskosten.

**... aber auch
Opportunitäts-
kosten und ...**

Der Einfluss gemeinsamer Normen wird maßgeblich durch das Ausmaß opportunistischen Verhaltens bestimmt. Williamson (1975, zitiert nach Ostrom 1999, 46) definiert Opportunismus als „Eigennutz gepaart mit List“. So muss ein Akteur innerhalb einer Gruppe, in der nur ein geringer Anteil an die Normen glaubt, damit rechnen, dass die anderen bei Gelegenheit opportunistisch handeln. Wenn also die Normen, wonach Wortbruch, die Weigerung seinen Beitrag zu leisten, Sich-Drücken oder opportunistische Handeln ungerecht sind, nur wenige Gruppenmitglieder teilen, dann ist es schwierig eine stabile, langfristige Selbstverpflichtung zu entwickeln (Ostrom 1999, 46). In einem solchen Fall werden gegebenenfalls teure Überwachungs- und Sanktionsmechanismen erforderlich.

Die Höhe von Transaktionskosten wird auf der mikroökonomischen Ebene durch folgende Kriterien bestimmt: „asset specificity“ (Eigentümlichkeit des Vermögensgegenstandes), Unsicherheit und Häufigkeit von gleichartigen Transaktionen (Williamson 1990, 53 ff.). „Asset specificity“ berücksichtigt nach Williamson, dass mit jeder Transaktion Bindungen eingegangen werden, die die Optionen zukünftiger Transaktionskosten einschränken. Durch die Entscheidung für eine bestimmte Ressource fallen demnach nicht nur Opportunitätskosten aufgrund des Ausschlusses anderer Optionen an. Vielmehr kann eine Abhängigkeit von einem Transaktionspartner entstehen. Die mit einseitiger Abhängigkeit verbundene Unsicherheit für einen Kooperationspartner ließe sich durch genaue Vertragsspezifikation minimieren, würde jedoch zugleich erneut Transaktionskosten produzieren (Mayer 1996, 35 f.).

... Sicherungskosten

Wenn die Beziehung der Transaktionspartner zueinander als grundsätzlich positiv und gewollt eingestuft wird, werden zudem Investitionen in die Absicherung des i. d. R. langfristig angelegten Verhältnisses erfolgen (Jakubowski, Pauly 2005, 620).

**Gemeinsame
Verhaltensnormen
zeigen sich ...**

Verhaltensnormen beeinflussen die Art und Weise, wie Handlungsalternativen wahrgenommen und gewichtet werden (Ostrom 1999, 45). Sie reflektieren Werte, die die Menschen Handlungen

und Strategien und nicht deren unmittelbaren Konsequenzen entgegenbringen, auch wenn erwartete Konsequenzen aus einer Handlungsoption individuelle Entscheidungen beeinflussen.⁷ Menschen können Handlungen unterschiedlich bewerten. Wenn ein Akteur eine Norm – zum Beispiel, dass Versprechen eingehalten werden müssen – bricht, dann wird er ein Schuldgefühl empfinden. Teilt er diese Norm mit anderen Akteuren, dann setzt er sich innerhalb der Gruppe starker sozialer Kritik aus.

Eine weitere wichtige interne Einflussgröße im kollektiven Handeln sind die mit der Bereitstellung des Gutes verbundenen Zeitverläufe und individuellen Diskontierungsraten⁸. So wird einem in der fernen Zukunft liegenden Gewinn durch die Akteure ein geringerer Wert beigemessen, als dem Gewinn in naher Zukunft. In diesem Sinne werden künftige Profite diskontiert. Wie hoch diese Diskontierungsrate ausfällt, hängt von mehreren Faktoren ab. So mag der Zeithorizont variieren, je nachdem ob ein privater Eigentümer erwartet, dass die Profite noch in den Lebenszeitraum seiner Kinder fällt oder ob Szenarien mit schnelleren Profitzeiträumen existieren. Dies wiederum mag ein Faktum sein, welches für institutionelle Eigentümer keine Rolle spielt.

Zusätzlich wird die Diskontierungsrate auch vom Grad der materiellen und wirtschaftlichen Sicherheit der Beteiligten bestimmt (Ostrom 1999, 45). So würde ein Eigentümer, der mit dem Überleben im aktuellen Kalenderjahr kämpft und ggf. verkaufen muss, zukünftige Gewinne aus einem kollektiven Projekt stark diskontieren. Außerdem werden Diskontierungsraten durch allgemeine Normen der Gesellschaft beeinflusst. Die relative Bedeutung der Zukunft im Vergleich zur Gegenwart mag langfristigen Investitionsvorhaben daher eine höhere Diskontierungsrate bescheren.

Gemeinsame Normen können Überwachungs- und Sanktionsak-

... durch eine einheitliche Diskontierung der Kombination aus Zeitverläufen und Nutzenerbringung

Diskontierung zusätzlich durch: Grad der materiellen und wirtschaftlichen Sicherheit

... gemeinsame Normen können Überwachungs- und Sanktionskosten senken

⁷ Ostrom (1999, 45) verweist in diesem Zusammenhang auf Analysen der Beziehung zwischen Normen und Theorien rationaler Entscheidung von Coleman (1990) und Opp (1986).

⁸ Die Diskontierungsrate kennzeichnet die individuelle Gewichtung einer Maßnahme mit einem zeitlichen Realisierungsrahmen im Kontext des individuellen Relevanzsystems. Hintergrund dieser Diskontierung ist die Feststellung, dass Individuen eine positive Gegenwartspräferenz haben. Der Konsum eines Gutes heute wird dem Konsum desselben Gutes morgen vorgezogen. Man spricht auch von der Rate der individuellen Ungeduld oder Kurzsichtigkeit. Gronemann und Döring (2001) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dieses Verhalten i. d. R. nicht rational begründbar ist.

tivitäten senken. Die Übernahme von Verhaltensnormen reduziert opportunistisches Verhalten nicht auf Null, denn in jeder Gruppe gibt es Individuen, die opportunistisch handeln und ggf. ist der potenzielle Nutzen durch das Brechen von Normen so hoch, dass die Verpflichtung ignoriert wird. Trotzdem können sie als soziales Kapital aufgefasst werden, welches der Lösung einer Kollektivgut-Problematik dient.

Vollständigkeit von Information im Kollektiv abhängig von: Gruppengröße, Komplexität der Handlungssituation und Stabilität des Gesamtsystems

Wie vollständig Informationen in kollektiver Situation sind, hängt auch davon ab, wie viele Akteure beteiligt sind, wie komplex die Situation ist und wie stabil die Faktoren sind, die das Verhalten der Beteiligten und die Reaktionen des Gesamtsystems beeinflussen (Ostrom 1999, 44). Mit der Annahme rationalen Handelns durch die einzelnen Akteure verbindet sich die Vermutung, dass die Eigentümer eine starke Motivation verspüren, für die bestehenden Probleme eine bessere Lösung zu finden. Diese Annahme basiert im Wesentlichen auf der Vermutung, dass von der erfolgreichen Lösung ihre wirtschaftliche Existenz abhängt.

Ostrom (1999, 18) bezeichnet die Institutionenfindung als schwierigen, zeitaufwendigen und konfliktträchtigen Prozess, der nicht durch einen mühelosen Entwurf am Reißbrett zu entwerfen und durch eine externe Instanz zu geringen Kosten durchzusetzen ist.

B 2.3 Typen von Institutionen und ihre Interaktionsformen

Im Sinne des Gemeinwohls sollten negative externe Effekte vermieden werden

„Regulative Standards“ sind für das Gemeinwohl wünschenswert, damit sie negative externe Effekte individuellen Handelns unterbinden. Allerdings sind diese auf dem freiwilligen Wege schwierig umsetzbar (Werle 1993). Günstig wären Vereinbarungen die selbstbindend wirken, indem bei einem Abweichen von der Norm automatisch individuelle Nachteile entstehen. Eine Möglichkeit ist, wenn die Einhaltung von Normen einem Akteur durch ein verliehenes Zertifikat bescheinigt wird, das vom Nachfrager als Qualitätsmerkmal angesehen wird.

Steuerung durch gesellschaftliche Selbstregulierung oder staatliche Regelung

Gesellschaftliche Selbstregulierung oder staatliche Regulierung dienen dem Ziel, dass Akteure Verhaltensweisen unterlassen, die gegen ihre eigenen Interessen verstoßen bzw. negative externe Effekte erzeugen. Eine Selbstregulierung durch private Initiativen kann zum Beispiel gelingen, wenn traditionelle und ideologisch

begründete Solidaritätsmotive oder soziale Kontrolle zwischen den Beteiligten wirken (Ostrom, Walker, Gardner 1992). Eine andere Möglichkeit zur freiwilligen Unterstützung besteht im Fall attraktiver Sonderleistungen eines Verbandes für seine Mitglieder (Olson 1965). Mayntz und Scharpf (1995a, 23) stellen allerdings fest, dass Sanktionsmöglichkeiten der Selbstorganisation nicht ausreichen, um stark motiviertes abweichendes Verhalten zu unterbinden.

Powell (1990, 268 f.) begründet, im Kontext kollektiven wirtschaftlichen Handelns, dass die Dichotomie aus Markt und Hierarchie um eine weitere Form zu ergänzen sei: das Netzwerk. In seiner Charakterisierung der drei Institutionstypen werden Netzwerke im Bezug auf Konfliktträchtigkeit, Flexibilität (höher als bei Hierarchien) und Abhängigkeitsverhältnisse (niedrigere als in Hierarchien) in Entscheidungen und die Frage von verbindlichen Absprachen zwischen den Kooperationspartnern (stärker als im Markt) zum Markt und der Hierarchie ins Verhältnis gesetzt. Für Powell stellen Netzwerke daher einen Koordinationsmechanismus ökonomischer Aktivitäten mit neuer Qualität dar.

Sydow (1993, 102) widerspricht Powell und betont, dass es sich bei der Form interorganisationaler Netzwerke um intermediäre Organisationsformen zwischen Markt und Hierarchie handelt, welche sowohl marktliche und hierarchische, kompetitive als auch kooperative Elemente vereinen. In diesem Kontext definiert Sydow (1993, 98) entsprechend der neoklassischen Markttheorie Netzwerke als Organisationsform für ökonomische Aktivitäten. Die Marktteilnehmer verhalten sich (begrenzt) rational und opportunistisch, sind gleichberechtigt und in ihren Handlungen weitgehend unabhängig voneinander, während sie eine spezifische Leistung austauschen. Dabei definiert Sydow die marktlichen Beziehungen als flüchtig und (idealtypisch) kompetitiv. Für die Hierarchie hingegen deklariert Sydow eine Koordinationsleistung von eher unspezifischen Leistungen zwischen einer begrenzten Anzahl von Organisationsmitgliedern. Hierarchische Beziehungen seien auf Dauer angelegt und (idealtypisch) kooperativ.

Mayntz und Scharpf (1995a, 26), setzen sich als Politikwissenschaftler explizit mit dem Netzwerk als eigenem institutionellen Kontext auseinander und definieren Politiknetzwerke als für Deutschland typische Konstellation zwischen staatlicher Politik und gesellschaftlicher Selbstregulation. Sie zeichnen sich, sowohl auf

**Drei Typen von Institutionen:
Markt, Netzwerk,
Hierarchie**

**Netzwerke stehen
als intermediäre
Organisations-
formen zwischen
Markt und
Hierarchie**

**Fokus Politikwissen-
schaft auf Politik-
netzwerken als
Konstellation
zwischen staat-
licher Politik ...**

... und gesellschaftlicher Selbstregulation

Seiten des politisch-administrativen Systems als auch auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation, durch „mehrere interaktiv verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen“ aus. Allerdings sage dies nichts über ihre Funktionsweise aus.

Bei individualisiertem Akteursverhalten sind in Netzwerken stabile Ergebnisse schwer erreichbar

Innerhalb dieser Netzwerke ist es möglich, dass jeder Akteur in Verfolgung seiner eigenen Ziele und im Rahmen seine jeweiligen Möglichkeiten zwar auf die Handlungen der Anderen reagiert und so gut wie möglich antizipiert, aber trotzdem für sich handelt. In diesem Fall strategischer Interdependenz sind stabile Ergebnisse schwer zu erreichen, weil jede Aktion wiederum Reaktionen der anderen zur Folge hat, die die Situation verändern und wiederum neue Aktionen provozieren. Kommt es trotzdem zu einer „Gleichgewichtslösung“, entspricht diese nicht notwendigerweise den Absichten irgendeines der Beteiligten.

Konzept zur Analyse von Institutionen mit Akteursfokus: „Akteurszentrierter Institutionalismus“ (AZI)

Aus diesem Grund plädieren Mayntz und Scharpf (1995) für eine explizite Fokussierung auf die Akteursperspektive und prägen den Begriff des „Akteurszentrierten Institutionalismus“ (AZI). Der AZI bietet einen Analyserahmen für Institutionen, bei der neben dem institutionellen Kontext vor allem die Handlungsorientierungen, die Akteurskonstellation und die Interaktionsformen der Akteure einen Einfluss auf die Institutionen nehmen. Scharpf (2000, 90 ff.) konkretisiert die in den verschiedenen Institutionstypen vorherrschenden Interaktionsformen, wobei er die Typisierung von Powell (1990) noch um den Typ der Verbände ergänzt (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Interaktionsformen in verschiedenen institutionellen Kontexten
(Quelle: Scharpf 2000, 91)

	Institutioneller Kontext			
	Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln	x	x	x	x
Verhandlung	(x)	x	x	x
Mehrheitsentscheidung	—	—	x	x
Hierarchische Steuerung	—	—	—	x

Akteurskonstellationen, in dem von Scharpf (2000) verwendeten spieltheoretischen Sinne, umschreiben einen statischen Zustand. Es handelt sich dabei um die beteiligten Akteure, ihre Strategieoptionen und die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Akteure in Bezug auf diese Ergebnisse. Die Beschreibung der Konstellationen kann verwendet werden, um das Konfliktniveau und die unterschiedlichen Arten von Konflikten zwischen Akteuren zu vergleichen. Das Konfliktniveau hat großen Einfluss auf die Problemlösungsfähigkeit von Strukturen (Scharpf 2000, 88).

Akteurskonstellationen geben Hinweise auf Problemlösungsfähigkeit der Institution

Interaktionsformen kennzeichnen den Prozess, in dem die eigentlichen Entscheidungen innerhalb der Institution entstehen. Als mögliche Formen der Interaktionen benennt Scharpf (2000, 91) das „einseitige Handeln“; die „Verhandlung“, die „Mehrheitsentscheidung“ und die „hierarchische Steuerung“.

Interaktionsformen kennzeichnen Prozess der Entscheidung und können sein: ...

Das „*einseitige Handeln*“ beruht auf einer nicht-kooperativen Verhaltensweise, bei dem der Alleingang des rationalen Akteurs für ihn den individuell größten Nutzen bringt. Sie bezeichnen Interaktionen mit vollständiger gegenseitiger Antizipation, aber ohne die Möglichkeit verbindlicher Vereinbarungen. Findet dies in anarchischen Feldern statt, werden die fehlenden institutionellen Rahmenbedingungen einen „Wohlfahrtsverlust“ nicht verhindern. Sobald jedoch „minimale“⁹ institutionelle Rahmenbedingungen existieren, verwandelt sich das einseitige Handeln in einen Modus der so genannten „negativen Koordination“. Dieser sowohl bei „einseitigem Handeln“ als auch bei „Verhandlungen“ möglichen Modus kennzeichnet die Situation, dass die Akteure bei der Wahl ihrer eigenen Handlungsweisen darauf achten müssen, den geschützten Interessen anderer beteiligter Akteure keinen Schaden zuzufügen. Um dies sicherstellen zu können, setzt die „negative Koordination“ ein Vetorecht der Betroffenen bei einer ihre Interessen zuwiderlaufenden Handlung voraus (Scharpf 2000, 193).

... einseitiges Handeln, ...

Die „*Verhandlung*“ von Entscheidungen erzeugt ein Dilemma, bei dem beide Seiten der Lösung zustimmen und somit von der ausgeglichenen Kosten-Nutzen-Relation überzeugt sein müssen. Mittels spieltheoretischer Überlegungen zeigt Scharpf (2000, 210), dass

... Verhandlung, ...

⁹ Den Begriff „minimale Institution“ definiert Scharpf (2000, 192 f.) mit strukturellen Bedingungen wie Straf- und Zivilrechtssystemen, die Leben, Freiheit und Besitz vor einseitiger Verletzung schützen.

Verhandlungen durch allerlei Störungen des scheinbaren Gleichgewichts aus „was A verliert, gewinnt B“ beeinflusst sind. Unter den Bedingungen unvollständiger und asymmetrischer Informationen können sich Täuschungsversuche und andere Formen des „Opportunismus“ auszahlen. Die Konsequenzen der Anfälligkeit von Verhandlungen für Informationsasymmetrien, Verstellungen, Täuschungen und andere denkbare opportunistische Manipulationen werden als „Verhandlungsdilemma“ beschrieben. Die gemeinsame Suche nach besseren Gesamtlösungen erfordert Kreativität, effektive Kommunikation und gegenseitiges Vertrauen. Hingegen wird in einem möglichen Verteilungskampf der Erfolg von der strategischen und sogar opportunistischen Kommunikation oder Zurückhaltung der zur Verfügung stehenden Informationen abhängen und der kooperativ agierende Partner läuft Gefahr, ausgebeutet zu werden.

Die von Scharpf (2000) vertretende Darstellung des Verhandlungsdilemmas stellt eine stark in der Tradition des Rational Choice-Ansatzes denkenden Mechanismus knapper Güter und rational agierender Akteure dar. Neben diesen Produktions- und Verteilungsproblemen können (wie unter Kapitel B 1.3 ausgeführt) auch andere Motive die Verhandlungssituation bestimmen. Für das in dieser Arbeit untersuchte kollektive Handeln benachbarter Immobilieneigentümer ist jedoch das von Scharpf beschriebene Dilemma, wie die Analyseergebnisse in Kapitel E 6. 2 zeigen, gerade aufgrund unvollständiger Information im Entstehungsprozess durchaus zutreffend.

... Mehrheitsentscheidung und ...

Die kollektiv verbindliche „*Mehrheitsentscheidung*“ bietet die Möglichkeit, die Handlungen großer Mengen von Akteuren mit sehr geringen Transaktionskosten zu koordinieren (Scharpf 2000, 251). Um diese Wirkung erzielen zu können, muss an eine solche Entscheidung allerdings die Erwartungshaltung gestellt werden können, dass eine bestimmte Gruppe von Akteuren sich daran hält, und dies auch tut, wenn die Entscheidung ihren Interessen zuwiderläuft und sie über eine einseitige Handlungsoption verfügen, die ihr individuelles Ergebnis verbessern könnte. Der Übergang von der einstimmigen Entscheidung hin zu einer mehrheitlichen Bestimmung bietet einerseits die Möglichkeit geringerer Transaktionskosten und benötigt andererseits deshalb Legitimation, da

ggf. Beschlüsse gegen den Willen einer Minderheit durchgesetzt werden.

Unter „*hierarchische Steuerung*“ versteht man, dass ein Akteur auf Grund von legitimer hierarchischer Autorität in der Lage ist, auf die Handlungsprämissen eines anderen Akteurs durch Anbieten von Belohnungen bzw. Androhung von ernsthaften Verlusten Einfluss zu nehmen. Unter den möglichen Gründen für Legitimität, wie beispielsweise religiöser Glaube, Traditionen, Charisma oder formale Legalität (nach Weber 1947), ist heutzutage die ausgehandelte Vereinbarung und die demokratische Verantwortlichkeit die wichtigste Legitimationsquelle (Scharpf 2000, 282). Trotzdem kann die hierarchische Autorität aus der Perspektive des Individuums als einseitige Macht mit Entscheidungseinschränkungen für das individuelle Tun wahrgenommen werden. Aus der Perspektive der materiellen Policy-Analyse erscheint die hierarchische Interaktionsform implizit und explizit erstrebenswert, da sie geringere Transaktionskosten verspricht und zudem die Möglichkeit eröffnet, Entscheidungen aus einer wohlfahrtsmaximierenden Perspektive zu koordinieren.

... **hierarchische Steuerung.**

Der Charakter der Interaktion wird über institutionelle Regeln, beispielsweise das Verfahren zum Abschluss eines Vertrages, und durch einen weiteren institutionellen Kontext bestimmt. Diesen weiteren institutionellen Kontext umschreibt Scharpf (2000) mit den Begriffen „anarchisches Feld und minimale Institutionen“; „Netzwerke, Regime und Zwangsverhandlungssysteme“; „Verbände und repräsentative Versammlungen“ sowie „hierarchische Organisationen und der Staat“. Diese Begriffe stehen beispielhaft für eine Vielzahl möglicher institutioneller Ausformungen, die mindestens für den Einsatz einer der oben benannten Interaktionsformen erforderlich sind.

Charakter der Interaktionsformen ergibt sich aus institutionellem Kontext

Scharpf (2000) formuliert die Annahme, dass Interaktionsformen unterschiedliche institutionelle Fähigkeiten an Konfliktlösungen erfordern und, dass die verschiedenen Strukturen der Institutionen in unterschiedlichem Maße dazu geeignet sind, die einzelnen Interaktionsformen zu stützen. Beispielsweise kann einseitiges Handeln ohne jegliche institutionelle Struktur realisiert werden. Der Interaktionsmodus „Verhandlung“ benötigt hingegen einen institutionellen Kontext, der den verbindlichen Charakter der Vereinbarung sichert. Entscheidungen durch Mehrheitsabstimmung sowie

Institutionen sind unterschiedlich geeignet für Konfliktlösungen

hierarchische Steuerung sind nur möglich, wenn wiederum noch spezifischere und anspruchsvollere institutionelle Regelungen existieren. Scharpf (2000, 92) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Möglichkeitsgrenze, bei der der institutionelle Kontext die jeweils realisierbaren Interaktionsform begrenzt“. Tabelle 3 zeigt den damit beschriebenen Zusammenhang, der innerhalb hierarchisch strukturierter Institutionen alle benannten Interaktionsformen zulässt. Hingegen ist in selbst organisierten Netzwerken weder die hierarchische Steuerung noch eine Mehrheitsentscheidung möglich.

Netzwerk bietet geringere Chance zur Problemlösung als Hierarchie

Die Möglichkeiten zur Interaktion und damit zur Problemlösung ändern sich also je nach institutionellem Kontext. Innerhalb „minimaler“ Institutionen ist die Möglichkeit zur Problemlösung gering, hingegen bieten dauerhafte Beziehungen zwischen Vertragsparteien eines Netzwerkes die Möglichkeit, anspruchsvollere Regelungen zu treffen. Die Mehrheitsentscheidung und die hierarchische Steuerung verändern die Situation dahingehend, dass im Falle des Scheiterns der Verhandlungen eine Seite ihre bevorzugte Lösung durchsetzen könnte. Scharpf (1995) bezeichnet diese Form der Interaktion als Verhandeln „im Schatten der Hierarchie“. Williamson (1990) argumentiert zudem, dass Transaktionen, bei denen eine hohe Unsicherheit über das Ergebnis besteht und die zudem sehr spezifische Investitionen erfordern wie Geld, Zeit und Energie, eher in Hierarchien verwirklicht werden.

B 2.4 Charakter von Institutionen und ihre Wirkungen

Institutionen können Kalkulierbarkeit von sozialen Reaktionen erhöhen und damit Wissen ermöglichen

Die Frage nach der Beschaffenheit von Institutionen geht mit der Frage von Wirkungen unterschiedlicher Ausprägungen einher. So stellt Weede (2002, 89) in seinem Aufsatz über Eigentum und Freiheit als Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung fest, dass Institutionen bzw. Handlungsbeschränkungen ganz wesentlich wirtschaftliche Entwicklungen bestimmen. Institutionen können die Kalkulierbarkeit in Bezug auf soziale Reaktionen erhöhen und ermöglichen damit eine bestimmte Art von Wissen. Allerdings stellt Weede fest, dass die Eignung einer institutionellen Ordnung als wirtschaftlicher Entwicklungsrahmen nicht nur davon abhängt, ob Vorhersehbarkeit erzeugt wird, sondern dass zugleich die Entschei-

dungsfreiheit der Obrigkeit beschränkt und damit Freiheits- und Eigentumsrechte unten geschützt werden.

Institutionen wird tendenziell ein stärkeres Vertrauen entgegengebracht als Individuen. Diesen Umstand führt Baumann (2002, 107) darauf zurück, dass die beschriebene individuelle Rationalität und ein damit verbundener Vertrauensmangel durch Institutionen ausgeglichen wird. Diese Institutionen richten ihre Handlungsbedingungen und Anreize so ein, dass auch prinzipiell eigeninteressierte Anreize zu den gewünschten Handlungsweisen motiviert werden. Eine alternative Sichtweise begründet die Vertrauenswürdigkeit in politische Institutionen darin, dass sie in der Lage sind, wichtige Positionen mit vertrauenswürdigen Personen zu besetzen und damit ihre Vertrauenswürdigkeit zu erhalten. Baumann (2002) verweist daher auf den Umstand, dass eine Institution, deren Mitglieder bei jeder Gelegenheit ausschließlich ihr individuelles Interesse verfolgen, nicht funktionieren kann.

Die Funktionsfähigkeit und damit die Vertrauenswürdigkeit von Institutionen hängen in spezifischer Weise von der persönlichen Vertrauenswürdigkeit ihrer Mitglieder ab. Diese Aussage begründet Baumann (2002, 109) damit, dass Institutionen als Anreizsysteme in der Regel unvollständig und zudem prinzipiell unselbständig sind. Die Unselbständigkeit ergibt sich daraus, dass Institutionen ihre Funktionsfähigkeit nicht aus sich selbst heraus garantieren können. Sie können zwar ein wirksames Anreizsystem bilden, aber nicht aus sich heraus die Anreize mitproduzieren, die sie selber als Institution erhalten. Die notorische Unvollständigkeit von Institutionen lässt sich exemplarisch anhand unvollständiger Verträge erklären. Ein Vertrag kann nicht alle Eventualitäten regeln, da nicht alle Eventualitäten vorhersehbar sind. Das Vertrauen in eine vertragliche Regelung ist daher nicht unabhängig vom Vertrauen in die „nicht-vertragliche“ Motivation der Beteiligten, Probleme auch dann einvernehmlich zu lösen, wenn sie durch den Inhalt des Vertrages nicht geregelt sind.

Koboldt, Leder und Schmidtchen (1994, 15 f.) identifizieren insbesondere für komplexe, längerfristige Beziehungen so genannte relationale (unvollständige) Verträge, welche als Rahmenvereinbarung für eine unbestimmte Anzahl nicht genau definierter Transaktionen fungiert. Sie sind im Allgemeinen in ein soziales und wirtschaftliches Beziehungsgeflecht eingebettet, das nicht unmittelbar

Institutionen vermitteln ein stärkeres Vertrauen als Individuen

Funktionsfähigkeit hängt auch von der persönlichen Vertrauenswürdigkeit der Mitglieder ab, weil Institutionen unvollständig und unselbstständig sind

Längerfristige Beziehungen bieten Raum für unvollständige Institutionen

Je unvollständiger, desto mehr Vertrauenswürdigkeit ist erforderlich

im Vertrag erwähnt wird, aber „den Geist seiner Ausführungen determiniert“.

Institutionen sind auf die persönliche Vertrauenswürdigkeit ihrer Mitglieder für ihre Funktionsfähigkeit und Effizienz in dem Maße angewiesen, in dem sie als Anreizsystem unvollständig sind (Baumann 2002, 109). Diese Unvollständigkeit kann jedoch nicht nur durch unvollständige Verträge entstehen. Weitere Ursachen sind laut Baumann, wenn:

- Mitglieder diskretionäre Entscheidungs- und Ermessensspielräume haben,
- multidimensionale, ex ante nicht definierbare Aufgaben und Pflichten erfüllen sollen,
- kreative und nicht normierbare Lösungen für komplexe Probleme finden müssen,
- Kontrollen und Hierarchien lückenhaft bleiben,
- externe Leistungsmessungen persönliche Motivationen und
- subjektive Einstellungen nicht erfassen können.

In einem solchen Fall sind die Institutionen darauf angewiesen, dass die Mitglieder freiwillig, aus eigenem Antrieb und ohne innere Reserven bereit sind, ihr Wissen und ihre Fähigkeiten für die Ziele der Institution einzusetzen und nicht in jeder Situation als „opportunistische“ Nutzenmaximierer handeln.

Vertrauen in Institutionen insgesamt größer als die „Summe“ des vorhandenen personalen Vertrauens

Baumann (2002, 111) trifft die Aussage, dass Institutionen vertrauenswürdige Personen in einer Weise einbinden können, dass ein Vertrauen in die Institution insgesamt größer sein wird als die „Summe“ des vorhandenen personalen Vertrauens. Existieren in einer reinen Ansammlung von Menschen nur wenige vertrauenswürdige Personen, so wird innerhalb dieser Gruppe sich unerwünschtes Verhalten nicht ausschließen lassen. Stattet man die wenigen vertrauenswürdigen Personen mit wirksamen institutionalisierten Kontroll- und Sanktionskompetenzen aus, kann sich dies ändern. Institutionen beeinflussen demnach die relevanten Anreize für Akteure. Die vertrauenswürdigen Personen werden dabei laut Baumann nicht durch ein Anreizsystem ersetzt, sondern es wird ein wirksames Anreizsystem mit vertrauenswürdigen Personen geschaffen. Die Datenanalyse in Kapitel E 1. zeigt, dass auch ESG maßgeblich durch einzelne Eigentümer als Initiatoren und „Loko-

motiven“ getragen werden, die das Vertrauen der anderen Eigentümer genießen.

Institutionen vermögen das Ausmaß des Vertrauens, das wir in andere Menschen haben, erheblich zu erhöhen. Dafür zeichnet Baumann drei relevante Mechanismen nach und verweist in diesem Zusammenhang auf Untersuchungen von Brennan (u. a. 1998):

- *Auswahlmechanismen*: Verfahren, um vertrauenswürdige Personen als Mitglieder zu werben;
- *Allokationsmechanismen*: Einsatz vertrauenswürdiger Personen innerhalb von Institutionen auf Positionen, in denen Vertrauenswürdigkeit besonders wichtig und/oder besonders effizient erscheint. Institutionen sind verletzlich an Positionen, in denen Entscheidungskompetenzen delegiert werden müssen und aufgrund komplexer Aufgaben unvermeidlich Ermessensspielräume entstehen. Staatliche wie private Institutionen lösen ihre Aufgabe daher besser, wenn in Führungspositionen vertrauenswürdige Personen eingesetzt sind;
- *Verstärkungsmechanismen*: Zum Erhalt der Vertrauenswürdigkeit der Mitglieder werden entsprechende Eigenschaften und Einstellungen gezielt gefördert. Beispielsweise indem man vertrauenswürdigen Personen besonders zufrieden stellende Aufgaben gibt, die mit einem hohen Maß an Eigenständigkeit oder Partizipation mit wichtigen Entscheidungen verbunden sind.

Institutionen können Vertrauen durch Auswahl-, Allokations- und Verstärkungsmechanismen erheblich erhöhen

B 2.5 Zwischenfazit

Der Begriff der Institution steht für die Spielregeln menschlicher Interaktion und im Fall der ESG für die Regelungen, die sich die Immobilieneigentümer für ihre Kooperation geben. Dabei gehen Vertreter des ökonomischen Institutionalismus davon aus, dass Institutionen durch Akteure mittels Richtlinien, als festgeschriebene Regeln oder formlose Verhaltenskodizes, geschaffen werden. Vertreter des soziologischen Institutionalismus ergänzen diese Sichtweise um den Aspekt, dass Akteure wiederum auch durch Institutionen geformt werden.

Traditionelle Erklärungsansätze des ökonomischen Institutionalismus stellen die Effizienzverfolgung rationaler Akteure in den Mittelpunkt. Vertreter des neuen ökonomischen Institutionalismus

Begriff Institution bezieht sich auf menschliche Interaktion

Traditioneller ökonomischer Institutionalismus setzt auf reine Effizienzverfolgung ...

**... neuere Ansätze
beziehen kulturelle
Kontexte mit ein**

mus erweitern den Institutionenbegriff um politische Strukturen, Organisationsformen und kulturelle Werte. Die Einbeziehung von Normen und Traditionen findet Berücksichtigung als Rolle sozialer Strukturen für Marktprozesse. Der neue ökonomische Institutionalismus, aber ebenso der soziologische Institutionalismus gehen weiterhin vom rational handelnden Akteur aus, berücksichtigen jedoch seinen kulturellen Kontext. Dieses Verständnis erweist sich auch für die ESG als gewinnbringend (vgl. Kapitel E und F), da somit ein umfassenderes Verständnis der Institution ESG möglich wird.

**Art der institutio-
nellen Regelungen
bestimmt Nutzen
und Kosten für
sowie mögliche
Interaktionsformen
zwischen Akteuren**

Nicht jede Institution ist organisiert, dies zeigen auch zwei der drei untersuchten ESG-Fallstudien (vgl. Kapitel D). Organisationen stehen für formale Zusammenschlüsse mit einer symbolischen Repräsentanz ihrer Zielsetzung. Institutionen beziehen hingegen alle Regelungen menschlicher Interaktion ein. Allerdings bedingt die Art der Regelungsstruktur die mit der Institution verbundenen Kosten und Interaktionsformen. Während der Nutzen in der individuellen Interessensdurchsetzung mit Hilfe der Institution liegen kann, wird die Institution maßgeblich über die mit dieser Interessensdurchsetzung verbundenen Kosten beurteilt. Als so genannte Transaktionskosten wirken dabei Informations-, Beschaffungs-, Überwachungs- oder auch Sanktionskosten. Wie hoch diese ausfallen, wird auch durch den kulturellen Kontext der Akteure, wie beispielsweise gemeinsame Verhaltensnormen bestimmt.

**Grundtypen von
Institutionen sind
Markt, Netzwerk
und Hierarchie**

In der Analyse von Institutionen werden drei rahmensetzende Grundtypen definiert: der Markt, das Netzwerk und die Hierarchie. Diese Typisierung verweist zum einen auf institutionelle Merkmale und zum anderen auf die Art und Weise der Interaktion zwischen den Akteuren. Die Möglichkeit der Anwendung einzelner Interaktionsformen, von einseitigem Handeln bis zur hierarchischen Steuerung, scheint zudem darauf zu verweisen, wie hoch die Problemlösungsfähigkeit der Institution ist. ESG gehören zum Grundtyp der Netzwerke. Daher dominiert in ihnen auch der Interaktionsmodus des Verhandelns autonomer Einheiten und dementsprechend ein geringes Konfliktlösungspotenzial (vgl. Kapitel E und F).

**Institutionen
erhöhen Kalkulier-
barkeit sozialen
Handelns**

Im Vergleich zu individuellem Handeln können Institutionen die Kalkulierbarkeit von sozialen Reaktionen erhöhen und damit Wissen generieren. Zusätzlich vermitteln sie stärkeres Vertrauen als die „Summe“ des vorhandenen personalen Vertrauens. Umgedreht hängt das Ausmaß der Funktionsfähigkeit und Vertrauenswürdig-

keit von Institutionen von der persönlichen Vertrauensfähigkeit der Mitglieder ab. Die Analyse der Daten in Kapitel E zeigt zum Beispiel, dass die ESG eine verstärkte Wahrnehmung der Problemsicht von Immobilieneigentümern durch staatliche und politische Entscheidungsträger ermöglicht. Die Haltbarkeitsdauer eines solchen Vertrauensvorsprungs hängt im weiteren Verlauf der ESG u. a. von der Vertrauenswürdigkeit des ESG-Repräsentanten ab.

B 3 Kollektives Handeln als Koordinations- und Kooperationsaufgabe des Staates

Steuerung ist immer dann erstrebenswert, wenn das ungeregelte Verhalten von Akteuren Auswirkungen hat, die entweder deren eigene Interessen oder die Interessen von Dritten beeinträchtigen bzw. weniger als wünschenswert fördern (Mayntz, Scharpf 1995a, 20). Benz (2000, 99) definiert Steuerung „als eine Änderung von Zuständen, die gesellschaftliche Probleme erzeugen“. Und so benötigen staatliche, aber auch private Interessen einen institutionellen Rahmen, der eine Formulierung und Implementierung von Maßnahmen bzw. ein gewünschtes Verhalten von Anbietern und Nachfragern wahrscheinlicher und unerwünschtes Verhalten unwahrscheinlicher macht. Und dieser institutionelle Rahmen ermöglicht kollektives Handeln.

Die Steuerungsaufgabe und -fähigkeit des Staates im Verhältnis zu nicht-staatlichen Akteuren im Allgemeinen sowie in der Stadtentwicklung soll im Folgenden näher diskutiert werden.

Steuerungserfordernis: Wenn Handeln unerwünschte oder negative Effekte hat

B 3.1 Das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren

Für die folgenden Ausführungen über staatliches Handeln sollen zunächst einmal explizit die Merkmale staatlicher und privater Akteure verdeutlicht werden. Dabei wird auf die von Mayntz und Scharpf (1995a, 28) aufgestellte Definition Bezug genommen, nach der die staatlichen Akteure dem politisch-administrativen Sektor zu zurechnen sind. Sie sind aufgrund der „Mechanismen demokratischer Verantwortlichkeit“ auf gesamtgesellschaftliche oder Gemeinwohlkriterien verpflichtet und verfügen über Kompetenzen der legalen Rechtssetzung, der Steuererhebung und der Rechtsdurchsetzung mit den Mitteln des Gewaltmonopols. Diese Sanktionsmöglichkeiten übertreffen die privaten Akteuren zur Verfügung stehenden Mittel bei weitem.

Die im Folgenden als private Akteure bezeichneten Personen, Organisationen oder Unternehmen zählen zum Bereich der gesellschaftlichen Selbstorganisation, die nur unter besonderen Bedingungen andere als partikulare Interessen vertreten. Grundsätzlich stellen

Staatliche Akteure:
politisch-administrativer Sektor
mit gesamtgesellschaftlicher Verantwortung

Private Akteure:
Gesellschaftliche Selbstorganisation
aufgrund von Eigeninteressen

Einseitig-hierarchische Intervention staatlicher Akteure möglich

Institutionen aus dem „private interest government“ ausschließlich Regeln auf, die in den Eigeninteressen der Regulierten liegen. Im Gegensatz dazu können staatliche Institutionen auch Regeln aufstellen, die den Eigeninteressen der Adressaten zuwiderlaufen, um beispielsweise negative externe Effekte zu verhindern.

Staatliche Akteure können private Institutionen durch einseitig-hierarchische Interventionen beeinflussen. Scharpf (1993) bezeichnet insbesondere in als Politiknetzwerk gekennzeichneten Strukturen das Verhandeln von Ergebnissen als eine Handlung „im Schatten der Hierarchie“. Für den Staat besteht die Möglichkeit, durch gesetzliche Zwangsmitgliedschaften und die Delegation von Regelungsbefugnissen beispielsweise die internen Sanktionsmöglichkeiten von Verbänden wesentlich zu stärken.

„Schatten der Hierarchie“ kann gesellschaftliche Selbstorganisation begünstigen

Aber auch im Bereich der vollständigen gesellschaftlichen Selbstregelung, behält das staatliche Interventionspotential seine Bedeutung. Allerdings muss eine angedrohte Ersatzvornahme in der Hinsicht glaubhaft sein, dass der Staat auch tatsächlich selbst in der Lage wäre, die erwünschte Regelung als bindende und sanktionsbewehrte Vorschrift zu implementieren. Ist dies der Fall, kann es den betroffenen privaten Akteuren als die vorteilhaftere Strategie erscheinen, die Dinge freiwillig umzusetzen. Mayntz und Scharpf (1995a, 29) führen hierfür beispielhaft an, dass in der Wirtschaft eine Selbstdisziplinierung als „Branchenvereinbarung“ in Bezug auf den Umweltschutz stattfindet und stellen zugleich fest, dass ein erheblicher Teil der tatsächlich stattfindenden Selbstregulierung nur „im Schatten des Gesetzes“ stattfindet. Ebenso führen Schimank, Wasem (1995, 228) aus, dass handlungsfähige Verbände mit ihrer Informationspolitik, beispielsweise über die Transformationen im Gesundheitswesen, dazu beitragen, dass individuelle Akteure ihr Verhalten anpassen. Dies sei angesichts von asymmetrischen Informationen und opportunistischem Verhalten eine entscheidende Ressource für staatliche Steuerung. Übertragen auf Eigentümerstandortgemeinschaften würde dies die These nahe legen, dass eine entsprechend rechtliche Möglichkeit zur satzungsbezogenen Festsetzung von Business oder Housing Improvement Districts (vgl. Kapitel D 1.) die Bereitschaft der Eigentümer, auf freiwilligem Wege die Quartiersentwicklung voranzutreiben, befördern würde.

Umgedreht wird festgestellt, dass sich mit einer zunehmenden Fragmentierung des politisch-administrativen Systems auch die

Einflusschancen organisierter Interessen vermehren (Mayntz, Scharpf 1995a, 30). Je größer die Zahl der eigenständigen politischen-administrativen Akteure, desto mehr Ansatzpunkte bieten sich auch für die Einflussnahme organisierter Interessen. Dabei ist die Richtung der Einflussnahme für den Erfolg entscheidend. Wenn es darum geht, staatliche Interventionen abzuwehren, dann genügt die Einflussnahme auf einen mit einer Vetoposition ausgestatteten politisch-administrativen Akteur. Für den Fall, dass eine positive Leistung oder Intervention des Staates gefordert wird, für die nicht eine Stelle allein zuständig ist, gestaltet sich eine erfolgreiche Einflussnahme durch private Akteure ungleich schwieriger. Die Vetomacht gesellschaftliche Organisationen wird demnach durch die politisch-administrativen Strukturen bestimmt und kann daher auch vom Grundsatz her durch sie außer Kraft gesetzt werden. Marin und Mayntz (1991) stellen dazu allerdings fest, dass häufig mit Querkoalitionen zu rechnen ist, in denen staatliche und private Akteure zusammenwirken.

Erfolg von privater Interessensvertretung hängt von der Geschlossenheit bzw. Fragmentierung des politisch-administrativen Systems ab

Mayntz und Scharpf (1995a, 32) kommen daher auch zu dem Schluss, dass es kein einheitliches „Steuerungssubjekt“ und demnach auch keine einheitliche Steuerungsperspektive gibt. Auch wenn sich Akteure an einem Gesamtsystem statt an ihren eigenen Interessen orientieren können, insbesondere wenn diese die eigenen Interessen nicht gefährden, ist noch nicht gesichert, dass gemeinsame kognitive Orientierungen ein effektives kollektives Handeln ermöglichen. Als wahrscheinlicher gelten hingegen Interaktionskonstellationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, bei denen unterschiedliche normative Anforderungen, Eigeninteressen und Identitäten sowie Situationsdeutungen wirken.

Häufig Querkoalitionen zwischen privaten und staatlichen Akteuren – d. h. kein einheitliches „Steuerungssubjekt“

Effektive Problemlösungen sind in Politiknetzwerken trotzdem nicht ausgeschlossen. Gemeinwohlverträgliche Lösungen sind auch bei der Verfolgung egoistisch-rationaler Partialinteressen möglich, wenn Ausgleichszahlungen vereinbart oder mehrere Entscheidungen zu Paketlösungen gebündelt werden (Benz, Scharpf, Zintl 1992). Noch günstige Wohlfahrtseffekte können erwartet werden, wenn solche Verhandlungen unter institutionellen Rahmenbedingungen stattfinden, welche die einseitige Verletzung fremder Partialinteressen ausschließen. Scharpf und Mohr (1994) nennen dies die Anwendung einer „negativen Koordination“, bei der die Betroffenen bei einer ihren Interessen zuwiderlaufenden Handlung

Effektive Lösungen in Netzwerken durch Ausgleichszahlungen möglich

ein Vetorecht besitzen. Produktive Verhandlungslösungen sind zudem insbesondere dann möglich, wenn aufgabenbezogenes Handeln und die Regelung von Verteilungskonflikten strukturell oder wenigstens zeitlich entkoppelt sind.

B 3.2 Von Planung über Steuerung zu Governance

Gesellschaftlicher Wandel erzeugt nicht das Ende des Staates, sondern den Wandel von Staatlichkeit

Die These vom Ende des Staates oder doch zumindest seines Machtverlustes ist nicht neu, hat sich jedoch immer wieder als vorzeitig erwiesen (Benz 2008, 262). Voigt (1993) stellte dazu fest, dass wer den Staat verabschiedet, schnell seine „Rückkehr“ wahrnehmen müsse. Zudem erscheint weniger die Frage nach dem Aufstieg oder Niedergang des Staates, sondern die Frage der Anpassungsfähigkeit des modernen Staates an die sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen entscheidend zu sein. Die Veränderung von Staatlichkeit wird dabei in unterschiedlichen Kontexten diskutiert. Neben der Entwicklung vom sozialdemokratischen Interventionsstaat zum neoliberalen Staat (Müller 1994), dem Übergang vom Wohlfahrts- zum Regulierungsstaat, (Majone 1994) zum gewährleistenden Staat (Schuppert 1997) wird ebenfalls der Wandel vom hoheitlichen zum kooperativen Staat (Ritter 1979) bzw. „Netzwerkstaat“ (Castells 2003, 381) diskutiert. All diese Begriffe beziehen sich auf Veränderungen in Einzelaspekten des Staates, lassen jedoch nicht auf eine umfassende Veränderung von Staatlichkeit schließen.

Siegeszug des „Governance“-Begriffs begann Anfang der 1990er Jahre

Die im Kontext des Wandels vom hoheitlichen zum kooperativen Staat (siehe dazu bereits Benz 1994) analysierten Prozesse werden seit einiger Zeit mit dem Wort „Governance“ in Verbindung gebracht. Benz et al. (2007) oder auch Selle (2010) verweisen auf die schnelle Verbreitung des Begriffes und Jann (2006, 21) zeigt in seinen Untersuchungen, dass die Verwendung des Begriffes seit Anfang der 1990er Jahre erheblich angestiegen ist.

Unterschiedliche Disziplinanbindung des Begriffs wie: Neue Institutionenökonomie, ...

Für die Herkunft des Begriffes führt Benz (2004, 15) als „Heimatdisziplin“ die bereits oben erörterte Neue Institutionenökonomie mit den Vertretern Coase (1937) oder auch Williamson (1990) an. Deren Aussage, dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation für effiziente wirtschaftliche Transaktionen ausschlaggebend ist, legte die Basis für die Erfassung von Organisations- und

Regelungsstrukturen sowie deren Wirkungen auf die Koordination der Handlungen unter Marktakteuren.

Zwei weitere Ursprünge sieht Schuppert (2008) in dem politikwissenschaftlichen Teilgebiet „Internationale Beziehungen“ sowie in dem Sprachgebrauch der Weltbank, die den Begriff „Good Governance“ kreierte. In dem Teilgebiet der „Internationalen Beziehungen“ steht der Begriff „Global Governance“ für Wege der Bewältigung transnationaler Probleme wie beispielsweise Umweltverschmutzung und die Klimaveränderung. Der Begriff „Good Governance“ der Weltbank hingegen steht für Kriterien einer effizienten und rechtsstaatlichen Verwaltungspraxis bei der Vergabe von Krediten an Entwicklungs- und Transformationsländer. In diesem Zusammenhang wird der Begriff als normatives Konzept verwendet und dabei maßgeblich auf vier Bereiche – Public Sector Management, Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, Verantwortlichkeit von Staats- und Verwaltungshandeln und Transparenz des öffentlichen Sektors – fokussiert (König et al. 2002).

**als normatives
Konzept im
Gebiet der „inter-
nationalen Bezie-
hungen“ und ...**

Diese drei Bezugspunkte münden in einen Governance-Begriff der in der politikwissenschaftlichen Governance-Diskussion unter der Überschrift „von Steuerung zu Governance“ zusammengefasst wird. In diesem Kontext steht auch die Begriffsverwendung in dieser Arbeit, so dass im Folgenden näher auf die in der Politikwissenschaft, die mit knapp 50 Prozent auch in den Forschungsprojekten die dominante „Governance-Disziplin“ ist (Schuppert 2008, 17), geführte Diskussion kurz eingegangen wird.

**... in der politik-
wissenschaftlichen
Governance-Diskus-
sion von „Steuerung
zu Governance“**

Die Entwicklungsstufen des Governance-Ansatzes werden in der Literatur von der Planung über die Steuerung zu Governance beschrieben (Mayntz 2003; Benz et. al. 2007; Mayntz 2008). Der mit der Begriffsanpassung verbundene Perspektivenwechsel soll im Folgenden kurz erläutert werden.

**Entwicklungsstufen
des Governance-
Ansatzes von ...**

Der Begriff Planung stand in den 1960er und 1970er Jahren für eine primär hierarchische Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch Politik, mit der Ministerialbürokratie als zentralem Gestaltungs-subjekt, welche mit einer hohen Zielgenauigkeit auf ein entsprechendes Gestaltungsobjekt einzuwirken vermag (Benz et. al 2007, 12). Allerdings ergaben sich aufgrund der Komplexität individueller und kooperativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspoten-

**Planung: hierar-
chische Steuerung
durch Politik
und Ministerial-
bürokratie**

zialen häufig Schwierigkeiten im Umsetzungsprozess. Offensichtliche Fehlplanungen und Misserfolge in der Umsetzung erschütterten das Konzept des erfolgreichen Interventionsstaates.

**Steuerung:
akteurszentrierter
Handlungsansatz**

Die auf diesen Erfahrungen beruhende Hinwendung zum Begriff der Steuerung beruhte auf einer Perspektivenveränderung, die sich mit den prekären Voraussetzungen erfolgreicher politischer Steuerung auseinandersetzt. Dabei ist die Steuerungstheorie akteurszentriert (Mayntz 2006, 16). Allerdings kämpft auch die Steuerungstheorie mit Widersprüchen zur empirisch ermittelten Staats- und Verwaltungswirklichkeit. Diese bestehen insbesondere dadurch, dass sich die angenommene klare Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht aufrechterhalten ließ (Mayntz 2006).

**Governance:
institutionalistischer
Ansatz ...**

Der Paradigmenwechsel von der Steuerung zu Governance kennzeichnet den Wechsel von einer akteurszentrierten Perspektive hin zu einer institutionalistischen Perspektive. Während bei der Steuerungstheorie das handelnde Steuerungssubjekt im Vordergrund steht, fokussiert die Governance-Theorie hingegen die Regelungsstruktur (Mayntz 2006, 16). In umfangreichen Analysen zur Entwicklung von Urban Governance-Modellen (vgl. u. a. Benz 2001; Selle 2006; Benz et al. 2007) wurden neue Handlungskoalitionen als differenzierte Geflechte miteinander verbundener Akteure diskutiert. Dabei reicht die Bandbreite der Kooperationen von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure zu gesellschaftlichen Sachverhalten (Mayntz 2006).

Nicht mehr nur die Beeinflussung des Staates durch gesellschaftliche Gruppen bzw. Verbände, sondern auch die staatliche Beeinflussung der Gesellschaft mit Hilfe intermediärer Gruppen und Organisationen stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Das Steuerungsmodell der Gesellschaft wird komplexer, weil eine größere Anzahl gesellschaftlicher Akteure und mehr Koppelungspunkte zwischen Staat und Gesellschaft berücksichtigt werden (Blatter 2007, 38). Mayntz (2006) spricht von neuen „Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt“. Die Wandlungsprozesse im Rollenverständnis zwischen öffentlicher Verwaltung und nichtstaatlichen Akteuren bewirken neuartige hybride Organisationen und institutionelle Arrangements (Schuppert 2005), welche die horizontale

Kooperationen zwischen einem variablen Kreis von Akteuren beschreiben (Benz 2001, 55).

Die Veränderung der Interaktionslogik im Laufe der Zeit ist jedoch nicht so sehr durch den Wandel des formalen Modus der Entscheidungsfindung (von der hierarchischen Weisung zur Mehrheitsentscheidung), sondern durch die prozessuale Logik der Konsenssuche gekennzeichnet (Blatter 2001). So versuchen traditionelle Institutionen, über:

- die Logik der Deduktion von Rechten und Pflichten aus universellen Normen bzw.
- sich aus naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten ergebenden, sachlichen Notwendigkeiten

zum gemeinsamen Handeln zu gelangen. Neuere Institutionen setzen dagegen auf (Blatter 2001, 216):

- die Evolution von Vertrauen durch die synergetische Nutzung von Tauschmöglichkeiten,
- auf die Konstruktion von neuen nicht-territorialen politischen Ordnungen jenseits des Nationalstaates oder
- auf die Induktion von kooperativem Handeln durch die symbolische Aktivierung von emotionalen Bindungen.

Als zentrale Ursache für die Herausbildung neuer Institutionen definiert Schuppert (2006) die Herausforderung des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Handlungskompetenz im modernen Verwaltungsstaat. Dies zeige sich zum einen durch:

- andauernde Privatisierungsschübe,
- die Ausbildung eines naturgemäßen Regulierungsrechts,
- zunehmende Netzbildung sowie
- eine Hybridisierung öffentlicher Aufgabenträger.

Der damit verbundene Prozess der „Kooperationalisierung des Verwaltungshandelns“ (Schuppert 2008, 20) erfordert den Aufbau von Kooperationsstrukturen. Angesichts des immer noch wirksamen Leitbildes des Gewährleistungsstaates weist Schuppert (2008) dem Ordnen des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Handlungskompetenzen eine immer wichtigere Aufgabe zu und bezeichnet dies als „typisches Governanceproblem“. Heinelt (2004, 42) schlussfolgert aus seinen Untersuchungen von Gover-

Hinwendung von Rechten und Pflichten zu konsensualen Prozessen und Synergien

Zentrale Ursache für neue Institutionen ist das Erfordernis öffentlicher und privater Zusammenarbeit

	<p>nance-Prozessen auf der lokalen Ebene, dass sich zwar zunehmend „participatory governance“ feststellen lasse, diese jedoch für eine demokratische Ausgestaltung rechtlich geregelte Beteiligungsformen und -regelungen benötigte.</p>
<p>Governance bedeutet eine Sinnerweiterung bereits bestehender Begriffe:</p>	<p>Schuppert (2008, 23) betont, dass es sich bei dem Begriff Governance nicht um alten Wein in neuen Schläuchen handle, sondern vielmehr tatsächlich neue Sichtweisen die Analyse politik- und verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten prägen. Dies würde insbesondere der Vergleich zwischen drei Begriffspaaren: <i>Management/Governance</i>; <i>Government/Governance</i> und <i>Steuerung/Governance</i> zeigen.</p>
<p>Management auf Binnensicht der Verwaltung bezogen; Governance bezieht sich auf das öffentlich-private Verhältnis</p>	<p>Im Vergleich zwischen der Verwendung der Begriffe <i>Management und Governance</i> verweist Jann (2002) darauf, dass es bei der Management-Perspektive um eine Binnensicht auf die öffentliche Verwaltung geht, während bei der Governance-Perspektive das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Vordergrund steht. Gekennzeichnet ist dieser Perspektivwechsel über Begriffe wie Koordination öffentlicher und privater Aufgaben, Koordination verschiedener Steuerungsformen, Koproduktion oder auch Selbstregelung (u. a. Kooimann 1993; Jann 2002).</p>
<p>Government stellt Hierarchie in den Mittelpunkt; Governance setzt auf Netzwerke und Verhandlung</p>	<p>Ein ähnliches Ergebnis ergibt der Vergleich zwischen den Begriffen <i>Government und Governance</i>. Benz (2004, 18 ff.) benennt den Staat als Fokus der Government-Perspektive, bei der die Hierarchie als wichtigste Institution im Mittelpunkt steht. Hingegen stehen bei der Governance-Perspektive Begriffe wie institutionelle Strukturen und deren Anpassung, Netzwerke, Verhandlungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure oder auch die Koproduktion öffentlicher Güter im Vordergrund. Schuppert (2008, 23) betont, dass solcherlei governancetypische Begriffe erhebliche Koordinationsleistungen erfordern, die das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure organisieren. Handelt es sich ausschließlich um eine von individuellen Eigeninteressen geleitete Handlungskoordination am Markt, so Kilper (2010, 205), dann fällt dies nicht unter den Governance-Begriff.</p>
<p>Steuerung fokussiert auf Akteure, Governance setzt auf Strukturen</p>	<p>Im Vergleich der Begriffe <i>Steuerung und Governance</i> betont insbesondere Mayntz (2006), dass es sich bei der Governance-Theorie nicht um eine lineare Weiterentwicklung der Steuerungstheorie handelt, sondern beide Ansätze verschiedene Leitbilder zu Grunde</p>

legen. Beide Begriffe lenken die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte der gleichen Wirklichkeit. Während in der Steuerungstheorie der Fokus auf den Akteuren und ihrem Handeln liegt, steht in der Governance-Theorie die Struktur im Mittelpunkt. Der Begriff Governance rückt Institutionen, deren Regelungsstruktur und Leistungsfähigkeit ins Zentrum des Interesses.

Die Verwendung des Begriffes Governance erfolgt in einer unterschiedlich „engen“ bzw. „weiten“ Sinnbestimmung. Eine „enge“ Begriffsverwendung bedeutet die Einschränkung auf ausschließlich jene Formen der Steuerung, bei denen das Zusammenwirken von staatlicher und privater Seite dominiert. Die Verwendung eines „weiten“ Governance-Begriffes, dies vertreten beispielsweise Mayntz und Benz, beinhaltet alle denkbaren Formen der Interaktion zwischen Hierarchie und institutionalisierter gesellschaftlicher Selbstregulierung (Schuppert 2008, 24). Die in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehenden ESG lassen sich als Urban Governance-Struktur einordnen (vgl. Kapitel E 7.2 und F 1.5), die auch bei einer „engen“ Begriffsverwendung ihre Gültigkeit behält.

Zudem wird in eine normative bzw. analytische Begriffsverwendung unterschieden. Eine normative Aufladung des Begriffs durch eine automatische Verbindung der Kooperation mit Gemeinwohlzielen, wie im Konzept des „Good Governance“ enthalten, ist insofern problematisch, als dass mit dieser Voreinstellung viele Koordinationsprobleme kollektiven Handelns aus dem Fokus geraten würden. Der von Schuppert (2008) verfolgte analytische Governancebegriff wird auch dieser Arbeit zugrunde gelegt, da zu Beginn der Untersuchungen nicht automatisch das Merkmal der Gemeinwohndienlichkeit mit dem Forschungsgegenstand verbunden werden sollte. Schuppert (2008, 27) betont, dass dies jedoch die rechtsstaatliche und demokratische Qualität von Governance missachtet. Vielmehr sollte eine methodische Trennung zwischen der Analyse der Governance-Struktur und der anschließenden Beurteilung ihrer Legitimität erfolgen.

Die Governance-Perspektive fokussiert auch Strukturen, die sich nicht dem Gemeinwohl verschreiben. Dies verdeutlicht der Governance-Modus des Verhandelns, der entgegen Hierarchien den Vorteil hat, keine Gemeinwohlorientierung vorauszusetzen (Börzel 2008, 118 f.). Gerade die Integration nicht-gemeinwohlorientierten Handelns in den Governancebegriff soll die Möglichkeit

Anwendung des Governance-Begriffs unterschiedlich: in Bezug auf die Definitions- „weite“ ...

... oder in der Verwendung als normativer oder analytischer Begriff

Gemeinwohlorientierung keine Grundbedingung von Governance

der Entwicklung von Governancestrukturen eröffnen, welche die Handlungsbeiträge von eigennützigen Akteuren so miteinander koordinieren, dass ihre Beiträge letztendlich in die Richtung des Gemeinwohls gelenkt werden. Schuppert (2008, 32) nennt dies „die rechtliche Bereitstellung einer gemeinwohlermöglichenden Institutionenkultur“.

Governance beinhaltet auch die Dimension der Handlungskoordination

Der Begriff der Governance enthält als eine weitere konzeptionelle Dimension die Handlungskoordination. Die Betonung des Koordinations-Aspektes von Governance-Strukturen verdeutlichen Trute, Kühlers, Pilniok (2008, 147), indem ihre Begriffsdefinition die „*Mechanismen und Wirkungen der Handlungskoordination mehr oder weniger autonomer Akteure innerhalb einer bestimmten institutionellen Struktur*“ umfasst.

Zweifacher Perspektivwechsel in der Governance-Diskussion:

1. von Akteuren zu Strukturen ...

Schuppert (2008, 34) schlägt unter Bestätigung der zentralen Funktion des Koordinierungs-Aspekts einen Dreiklang in der Entwicklung des Koordinierungs-Aspekts vor: von *Steuerungsmodi* über *Regelungsstrukturen* zu *Koordinationsstrukturen* und verknüpft damit einen zweifachen Perspektivenwechsel. Der erste Wechsel der Perspektive beschreibt die „Wende von Akteuren zu Strukturen“. Dabei wird mit den handlungstheoretischen Hintergrundannahmen des akteurszentrierten Steuerungsparadigmas durch die Satzung bestimmter Koordinationsmodi eine Analyse von Regelungsstrukturen ergänzt. Die Frage nach vorgelagerten Strukturfragen ermöglicht ein Nebeneinander unterschiedlichster Koordinationsmodi (hierarchisch, kooperativ, wettbewerbs- oder verhandlungsorientiert etc.) (Franzius 2006, 186 f.).

2. von Regelungsstrukturen zu Koordinationsstrukturen

Der zweite Perspektivwechsel beschreibt den „Weg von Regelungsstrukturen zu Koordinationsstrukturen“, der von Schuppert (2008) vor allem aus drei Gründen benannt wird:

- Koordinationsstrukturen sind besonders gut geeignet, das von Benz et al. (2007) beschriebene „Zusammenspiel von Handeln, Interaktion und institutionellen Rahmenbedingungen“ des Governance-Begriffs zu fassen;
- Die Verwendung des Wortes „Koordination“ vermeidet dem der „Regelung“ anhaftenden autoritären Eindruck und betont stattdessen den Aspekt der „Bereitstellungsfunktion des Rechts“ (Schuppert 2006, 976 f.).
- Zudem betont Schuppert (2008, 35), dass der Begriff der

Koordinationsstrukturen eine „Steilvorlage“ an die Rechtswissenschaft zur Ausgestaltung dieser Strukturen sei, hierzu Regelungsvorschläge zu machen. Gerade ein kooperationsstrukturierendes Recht und kooperationsstrukturierende Rechtsinstitute seien zur Ordnung des Zusammenwirkens von öffentlichen und privaten Akteuren erforderlich.

Für die Messbarkeit des Wandels von Staatlichkeit schlägt Schuppert (2008a, 357) folgende Dimensionen vor:

- *sich wandelnde und neue Akteurskonstellationen*: Verknüpfung der Akteursperspektive der Steuerungstheorie mit einer prozesshaften Dynamik;
- *sich wandelnde und neue institutionelle Arrangements und Regelungsstrukturen*: mit Fokus auf eine institutionskulturelle Perspektive,
- *sich auflösende bzw. verwischende bisherige Grenzziehungen*: wie zwischen national und international, aber auch öffentlich und privat sowie innen und außen und
- *sich wandelnde und neu zu entwickelnde Legitimationskonzepte*: Entwicklung neuer legitimatorischer Anforderungen insbesondere für transnationale Governanceformen.

Diese Dimensionen mögen für den Teilaspekt der Stadtentwicklungsplanung ebenso gelten wie für alle weiteren gesellschaftlichen Lebensbereiche, in denen der Staat eine Steuerungsfunktion ausübt.

Messbarkeit des Wandels von Staatlichkeit

B 3.3 Wandel im Planungsverständnis in der Stadtentwicklung

Ein Wandel des Planungsverständnisses in der Stadtentwicklung zeigte sich im 20. Jahrhundert durch die Entwicklung von der ordnenden zu einer gestaltenden sowie von einer rationalen zu einer inkrementellen Planung (Albers 1993). Den zuweilen als extrem empfundenen Rollenwechsel mag folgende Gegenüberstellung verdeutlichen: Während in Zeiten allumfassender Steuerung umfassende gesellschaftliche Leitideen wie z. B. die autogerechte Stadt durch den Abriss ganzer Stadtquartiere radikal realisiert wurden, wird dem Planer heute ein erlahmtes Sendungsbewusstsein und der Rollenwechsel hin zu einem „Manager“ bzw. „Vermittler“

Wandel im Planungs- und Rollenverständnis im 20. Jhd.: von umfassender Steuerung hin zu vermittelnder Koordination

bescheinigt (Albers 2006, 54). Doehler-Behzasi et al. (2005, 76) erklären es für geradezu notwendig, dass Planer in Zeiten des Nebeneinanders von Schrumpfen und Wachstum neben der Rahmensetzung auch die Rolle des „managers of change“ einnehmen und Fürst (2004) sieht das Management gegenseitiger Abhängigkeiten als zentrale Herausforderung in Zeiten des Wandels. Auch wenn der Begriff Stadtmanagement noch nicht so weit verbreitet ist (Diller 2010, 472), so wird der Wandel im Planungsverständnis mit der Hinwendung von einer Ordnungs- zu einer Entwicklungsorientierung (Albers 1993), als thematisch integrativer Ansatz (Sinning 2007, 15), mit einem neuen Staatsverständnis von Government zu Governance (u. a. Kilper 2010) sowie einer Intensivierung an Kommunikation (Healey 1992) sehr umfassend diskutiert. Fürst (2000, 15) spricht in diesem Zusammenhang von einer grundlegenden Funktions- und Handlungserweiterung. Die umfassendere Partizipation im Rahmen von Urban Governance-Modellen wird zudem als eine Phase des stärkeren Zulassens von Selbstorganisation in der Raumplanung identifiziert (Frey 2008).

Diskussion über Renaissance strategischer Planung als neue Rolle jenseits von purer Rationalität oder Inkrementalismus

Neuere Planungstheoriebeiträge diskutieren auch eine Renaissance strategischer Planung (Healey et al. 1997; Salet, Faludi 2000), in denen die Rolle der Planung in der Strategiebildung jenseits von rationaler Planung und inkrementellem Vorgehen neu definiert werden (Hutter 2007; Wiechmann, Hutter 2008; Hutter 2009). Henckel (2008, 873) spricht im Zusammenhang mit der Renaissance von Aufgaben von einer „Zyklizität von Themen“, welche in den letzten 25 Jahren in Wellen auf die Agenda gesetzt wurden. Die schwierige Handhabung der Zukunft ergäbe, dass diese häufig anders sei, als erwartet oder normativ gefordert wurde. Dabei stellt Henckel fest, dass Themen reifen müssen und insofern in frühen Zyklen schwierig umzusetzen sein dürften. Der Ruf nach der strategischen Planung kann dabei als Versuch gelesen werden, mit den teilweise widersprüchlichen Anforderungen von Akteursgruppen im Planungsprozess umgehen zu lernen. Zur Bewältigung dieser Herausforderung werben Wiechmann und Hutter (2008) für eine stärkere Nutzung der Potenziale des (aus der Managementforschung stammenden) semantischen und kategorialen Lernens, um die Spannungsfelder verschiedener Rationalitäten in den Prozess zu integrieren.

Bereits in der durch Albers (1993) als „Perspektivplanung“ gekennzeichneten Phase seit den 1980er Jahren ist das Verständnis von öffentlicher Steuerung durch Kooperation, Aushandeln und Partnerships geprägt (Selle 1995, 240). In der heutigen Zeit wirtschaftlichen und demografischen Wandels nehmen Disparitäten auf allen räumlichen Ebenen zu, und die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand in der Stadtentwicklung differenziert sich weiter aus. Dass die Möglichkeit zu einseitiger staatlicher Steuerung der Stadtentwicklung sinkt, begründet Krautzberger (2008, 338) mit folgender veränderter Ausgangssituation:

- geringere personelle Ressourcen der Städte und Gemeinden;
- aktuelle Aufgaben wie die Brachflächen-, Leerstands-, Konversions- und Stadtumbauproblematik wirken sich insbesondere auf privaten Flächen aus und bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung;
- die Unterstützung der Europäischen Union von Förderungen mit Darlehen statt Zuschüssen und von privat getragenen Erneuerungsprozessen.

Die Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ versteht sich als Dialogprozess über und als Unterstützung von Innovationen zur Bewältigung anstehender Zukunftsaufgaben der Städte in Deutschland. Innovationen im Bereich der Stadtentwicklungspolitik erfordern ein Veränderungsmanagement und Innovationsmanagement, da eingeschliffene Muster des Verwaltungshandelns durchaus Beharrungsvermögen besitzen (Hatzfeld, Jakubowski 2008, 133). Hatzfeld und Jakubowski (2008) entlehnen daher aus der Organisationstheorie von Lewin (1947) die drei Phasen von Veränderungsprozessen, *Auftauen*, *Bewegen* und *Einfrieren*, und zeigen anhand dieser drei Phasen befördernde Rahmenbedingungen für Innovationen auf.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Diskurses ist der Verweis auf eine verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft in die Stadtentwicklung. Dabei wird für die lokalen Steuerungsprozesse mit Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft diskutiert und das Leitbild eines diskursiven Governance-Prozesses verfolgt. Ziel ist *„die Konstituierung eines „runden Tisches der Stadtentwicklung“, an dem jeder, der sich für das Thema Stadt interessiert und engagiert, auf Augenhöhe mitreden kann.“* (Hatzfeld 2011, 375).

**Kooperation,
Aushandeln und
Partnerships prägen
seit den 1980er
Jahren das
Planungs-
verständnis ...**

**... der strukturelle
Wandel erfordert
neue Wege des
Managements ...**

**... sowie eine ver-
stärkte Einbindung
der Zivilgesellschaft**

Der Begriff Urban Governance steht für:	Der in Stadtentwicklungskontext um das Wort Urban ergänzte Governance-Begriff lässt sich demnach aus der Fülle der Diskussion mit folgenden fünf Merkmalen umreißen (Schnur, Drilling 2009, 17 f.):
Netzwerkcharakter	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Netzwerkcharakter mit hierarchischem Hintergrund:</i> der Staat verlegt sich auf eine Initiatoren- oder Moderatoren-Rolle;
Intermediarität	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Intermediarität:</i> Urban Governance manifestiert sich im Zusammenspiel zwischen Lokalstaat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft (u. a. Einig et al. 2005, II)
Informalität	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Informalität:</i> Urban Governance basiert weniger auf formaljuristischen Steuerungs- und Kooperationsmodellen als vielmehr auf sozialkapitalbasierten, informellen und oft persönlichen Absprachen zwischen Schlüsselakteuren (Schubert 2004, 196f);
Temporalität und Projektorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Temporalität und Projektorientierung:</i> es werden meist längerfristige Ziele angestrebt, bei gleichzeitig häufig projektartigen, temporären Maßnahmen, die in Organisationen ohne eindeutige Zuordnung einer gesellschaftlichen Sphäre hinsichtlich ihres rechtlichen Status, der Eigentumsverhältnisse und der Handlungsziele realisiert werden (Einig et al. 2005, II f.);
Neue Territorialität	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Neue Territorialität:</i> es kommt zu einer Restrukturierung der handlungsrelevanten Maßstabsebene. So wird der Quartiersansatz als neuer Urban Governance-Ansatz definiert (Alisch 1998 zitiert nach Schnur, Drilling 2009), bei dem eine Sozialraumorientierung im Gegensatz zur administrativen Raumaufteilung zunimmt.
Wandel des Planungsverständnisses induziert Ergänzung bestehender Planungsinstrumente	Mit dem Wandel im Planungsverständnis ist also auch eine Anpassung und Ergänzung der Instrumente in der Stadtentwicklung verbunden. Seit 1971 wird in der Bundesrepublik Deutschland die städtebauliche Erneuerung als gemeindliche Aufgabe zunächst im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) und später dann durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt (vgl. Kapitel A 1.2). Wesensmerkmal dieser traditionellen Planung ist die einheitliche Planung und Vorbereitung durch die Gemeinde sowie eine durch sie gesicherte Durchführung. Akteure der Zivilgesellschaft werden in diesem Prozess in erster Linie als partiell Betroffene und dann einzubeziehende bzw. als individuelle Fördermittelempfänger definiert.

Der Wandel im Planungsverständnis, aber auch die sich ändernden Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel A 1.1) bewirken, dass die aktuelle Stadtentwicklungsdebatte u. a. auf die zwei folgenden institutionellen Neuerungen setzt:

1. die Zivilgesellschaft sei verstärkt einzubinden und
2. ggf. die Aktivierung über kollektive Initiativen zu erreichen.

Hatzfeld (2004, 55) bezeichnet die Konstituierung neuer strategischer Partnerschaften als eine zentrale Zukunftsstrategie der Städtebauförderung und betont zugleich die weiterhin herausragende Bedeutung von Transparenz im Planungsverfahren. Denn die Öffnung der Planungsverfahren gegenüber privaten Akteuren wird durchaus auch als Gefahr einseitiger Interessensvertretung diskutiert (u. a. Strauss 2009, 163). Zudem wird darauf verwiesen, dass nicht unwesentliche Transaktionskosten in verhandelnden Planungsverfahren entstehen (Einig 2003).

Für die stärkere Integration zivilgesellschaftlicher Kräfte in Stadtentwicklungsprozesse kann auf vier Grundmechanismen kollektiven Handelns gesetzt werden:

- *Freiwilligkeit*: Freiwilligkeit kennzeichnet das Verhalten jenes Individuums, das die Entscheidung zur Bereitstellung des Gutes für die individuelle Bedürfnisbefriedigung trifft und die dafür notwendigen Mittel aufbringt. Diese wird es jedoch nur einsetzen, wenn die zu tragenden Kosten den zu erwartenden Nutzen nicht übersteigen.
- *Selektive Anreize*: Selektive Anreize stellen einen positiven Reiz zur Mitgliedschaft (auch verstanden als Beteiligung) dar und zeigen sich in Form von Leistungen, die durch Beitragswilligkeit gewährt werden und für die das Ausschlussprinzip gilt. Für die Stadtentwicklung typische Anreize sind die Förderprogramme der Städtebauförderung.
- *Zwang*: Demgegenüber ist der *Zwang* ein negativer Anreiz, welcher die Individuen zur Mitgliedschaft in der Gruppe zwingt. Diese besondere Form der Kollektivbildung ist staatlicher Herrschaft vorbehalten (Kirsch 2004, 183). So ist die Mitgliedschaft in einem Berufsverband für Stadtplaner freiwillig und wird gegebenenfalls aufgrund sozialer Normen vollzogen, der Staat zwingt jedoch beispielsweise die Eigentümer mit Grundstücken in festgesetzten Sanierungsgebieten zur Zahlung eines so ge-

Institutionelle Neuerungen des aktuellen Planungsdiskurses sind u. a.

Verstärkte Integration der Zivilgesellschaft in Stadtentwicklungsprozesse

nannten Ausgleichsbetrages bei der Entlassung des Quartiers aus der Sanierung.

- *Hingabe*: Bei der *Hingabe* handelt es sich um eine nicht auf „self-interest“ gegründete Mitgliedschaft Einzelner in Kollektiven. Der Einzelne leistet diesen Beitrag nicht, weil das Ergebnis für die Befriedigung seines Eigeninteresses, sondern weil das Kollektiv selbst oder einzelne Mitglieder von Bedeutung für ihn sind (Kirsch 2004, 184).

Teilweise erfolgt Integration als gesellschaftliche Selbstregulation, teilweise wird diese durch Anreize bzw. Zwang erwirkt

Die Strategien der Freiwilligkeit oder Hingabe können zur Kategorie der gesellschaftlichen Selbstregulation gezählt werden. Ihr Anfangsimpuls liegt in der Zivilgesellschaft. Sollte sich ein solcher Impuls nicht ergeben, bieten sich als staatliche Regulierung zwei Grundstrategien: der Anreiz und der Zwang. Mayntz (2009, 58) bezeichnet diese beiden prinzipiellen Formen staatlicher Steuerung als die Verfügbarkeit finanzieller und sachlicher Mittel sowie das Vorhandensein von Interventionsrechten. Im Falle eines Anreizes werden über öffentliche Fördermittel ggf. „die unrentierlichen Mehrkosten“ aufgrund übergeordneter Qualitätsstandards finanziert oder Instrumente wie Wettbewerbe bzw. Preisverleihung, die verstärkt Anerkennung erzeugen, und damit ein Anreiz zum Handeln gesetzt. Bei der Strategie des Zwangs setzt staatliche Regulierung auf einen hierarchischen Steuerungsmodus unter entsprechenden institutionellen Rahmensetzungen (vgl. Kapitel D 1.) und zwingt die Akteure bei entsprechend vorhandener demokratischer Legitimierung, im Fall der ESG die Immobilieneigentümer, zum Handeln im Sinne eines übergeordneten Interesses. Die Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen ist über die Steuerungs politik eng mit staatlichen Interventionsrechten verknüpft. Mayntz (2009, 59) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Mittelknappheit die Politik kostenintensiver Politikbereiche, z. B. die Sozialpolitik, spürbarer einschränkt, als jene die rechtlich normierend intervenieren, wie beispielsweise die Rechtspolitik.

Traditionelle Städtebauförderung setzt auf individuelle Integration ...

Neben der Frage einer individuellen Aktivierung von Akteuren rücken Steuerungsinstrumente in den Fokus, welche auf eine kollektive Integration privater Akteure in Stadtentwicklungsprozesse setzen. Tabelle 4 zeigt beispielhaft die Instrumente zur individuellen und kollektiven Einbindung von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung. Traditionelle Steuerungsansätze in der Stadtentwicklung fördern die individuelle Aufwertung einer Immobilie,

neuere Ansätze setzen ergänzend auf die Förderung von Standortgemeinschaften. Die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen durch individuelle Immobilieneigentümer erfolgt mittels eines finanziellen Anreizes. Nur unter besonderen Voraussetzungen werden Zwangselemente wie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot hinzugezogen. Bei der Förderung von freiwilligen kollektiven Ansätzen erfolgt die Vergabe von finanziellen Mitteln hingegen an Standortgemeinschaften.

... neuere Ansätze setzen auf verstärkte Integration über kollektive Ansätze

Tab. 4: Ansätze zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung (Quelle: Eigene Darstellung)

	Individueller Ansatz	Kollektiver Ansatz
Raumbezug	Einzelimmobilie	Quartier
Steuerung durch...		
Anreize (monetäre Förderung)	z. B. Städtebauliche Sanierung (BauGB § 136 ff.); Stadtumbau (BauGB 171a-d); erhöhte steuerliche Abschreibung (EStG § 7)	z.B. Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG)
Zwang (rechtliche Rahmensetzung)	z. B. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (BauGB § 177)	z. B. Business Improvement District (BID); Housing Improvement District (HID)

Demgegenüber stehen Steuerungsansätze, welche mit Zwangselementen arbeiten. In der traditionellen Steuerung sind dies die auf einen einzelnen Immobilieneigentümer ausgerichteten Instrumente, wie z. B. das Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB. Für die standortbezogene Steuerung sind dies die öffentlich festgesetzten Business Improvement Districts (BID) oder auch die Housing Improvement Districts (HID), bei dem alle Eigentümer auf der Grundlage eines umfangreichen Engagements Privater eine Abgabe zur Aufwertung des Standortes zahlen (müssen) (u. a. Vollmer 2011).

Sowohl individuelle als auch kollektive Ansätze mit Anreiz- bzw. Zwangselementen vorhanden

Mit der Novellierung des BauGB 2007 ermöglichte der Bundesgesetzgeber über Paragraph 171f landesrechtliche Regelungen zu privaten Initiativen für die Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen. Damit eröffnet der Gesetzgeber die Möglichkeit, neben Gebieten mit finanziellen Anreizen über Förderprogramme (z. B. Sanierungs- und Stadtumbaugebiete) durch die Gemeinde auch (und zwar basierend auf privater Initiative) städtische Quartiere als BIDs und HIDs festsetzen zu lassen. Mit dem Instrument

Gesetzgebung soll in heterogenen Stadtstrukturen die Mitwirkung Privater unterstützen

der ESG verbindet sich die Hoffnung, dass die Investitionsbereitschaft der Immobilieneigentümer an heterogen strukturierten Standorten durch die Abstimmung in einer Standortgemeinschaft steigt (vgl. Kapitel D 1).

B 3.4 Zwischenfazit

Kollektives Handeln findet im Spannungsfeld aus staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulation statt

Kollektives Handeln bewegt sich in dem Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung, wobei dem staatlichen Handeln eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung zugrunde liegt und die gesellschaftliche Selbstorganisation aufgrund von Eigeninteressen erfolgen kann. Das Zusammenwirken privater Interessensvertretung und staatlicher Steuerung, so wie dies in ESG der Fall ist, hängt zum einen von den verfolgten Zielen der jeweiligen Institutionen, aber auch wesentlich von dem angewendeten Steuerungsmodus staatlicher Vertreter ab.

Auflösung der Grenzen zwischen Steuerungssubjekt und -objekt

Die Realität weist häufig Querkoalitionen zwischen privaten und staatlichen Akteuren auf und so wird daraus gefolgert, dass kein einheitliches Steuerungssubjekt mehr existiere, sondern sich Steuerungssubjekt und -objekt vielmehr miteinander vermischen. Einen Verlust von Staatlichkeit daraus abzuleiten, so wird argumentiert, wäre allerdings eine Fehlinterpretation der Ereignisse. Vielmehr sei eine Änderung staatlicher Steuerung zu verzeichnen. Diese Veränderung von Staatlichkeit zeigt sich auch den Analyseergebnissen von Kapitel E.7, welche auf eine Ergänzung der hierarchischen Steuerung durch horizontale Koordination verweisen.

Staatliche Steuerung findet häufiger als Governance-Prozess in netzwerkartigen Strukturen statt

Dieser Prozess veränderter Staatlichkeit wird u. a. aus der Steuerungsperspektive mit dem Wandel von Planung über Steuerung zu Governance gekennzeichnet. Der Begriff Governance bedeutet dabei eine Sinnerweiterung bereits bestehender Begriffe mit der Ausrichtung auf: ein öffentlich-privates Verhältnis, die Orientierung auf Netzwerkstrukturen und Verhandlungen sowie eine akteurzentrierte Institutionenperspektive.

In Stadtentwicklung Wandel von umfassender Steuerung hin zu vermittelnder Koordination

Für die Stadtentwicklung lässt sich dieser Wandel auch im Planungsverständnis von der umfassenderen Steuerung hin zu einer vermittelnden Koordination nachvollziehen. Der in diesem Zusammenhang geprägte Begriff des Urban Governance wird durch einen Netzwerkcharakter, Intermediarität, Informalität, Temporalität und Projektorientierung charakterisiert. Angesichts zunehmender

Herausforderungen für die Städte steigen die Komplexität der Problemlagen und die Erwartungshaltung an innovative, flexible Lösungsansätze. ESG sind eine dieser Ansätze, die unter der Wirkung vielseitiger Bedingungen eine Lösung sein können (vgl. Kapitel F).

Aktuelle Diskussionen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik fordern die verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Stadtentwicklungsfragen. Für die Realisierung können staatliche Akteure auf zwei Grundstrategien zurückgreifen: den *Anreiz* und/oder den *Zwang*. Gemäß der Orientierung am Governance-Modus wird der Ansatz von Eigentümerstandortgemeinschaften, als kollektives Handeln benachbarter Immobilieneigentümer, als denkbarer Lösungsansatz formuliert. Dieser lässt sich in freiwilliger (ESG) oder mit Zwangselementen (BID/HID) versehener Form realisieren. Unabhängig davon setzen diese Instrumente auf eine kollektive Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung. Welche Faktoren die Einbeziehung privater Akteure in Stadtentwicklungsfragen zum Erfolg führen, lässt sich aus dieser zunächst ausschließlich normativen Setzung von ESG als Steuerungsansatz nicht sagen. Erst die Auseinandersetzung mit Grundmechanismen aus akteursbezogenem und institutionellem Blickwinkel ermöglicht erste Einschätzungen über ihre Erfolgsbedingungen (vgl. Kapitel E und F).

**Stadtentwicklungs-
politik fordert ver-
stärkte Einbindung
privater Akteure
in die Stadtent-
wicklung und setzt
dabei u. a. auf
kollektive Ansätze**

KAPITEL C

HERANGEHENSWEISE UND METHODIK

C 1 Wahl des Fallstudiendesigns

Als empirischer Zugang zum Thema der Arbeit wurde ein qualitatives komparatives Fallstudiendesign gewählt. Die Gründe hierzu liegen in verschiedenen Aspekten, die im Folgenden kurz erläutert werden:

Qualitativ komparatives Fallstudiendesign

Während Kromrey (2006, 71) davon ausgeht, dass es in der empirischen Sozialforschung keine generellen Patentrezepte für die Beantwortung der Forschungsfrage gibt, stellt Gerring (2004, 346) zumindest Affinitäten zwischen einem fallzentrierten Forschungsdesign und bestimmten Zielen, Konzepten und Methoden fest. Ebenso bestehen seiner Meinung nach Neigungen zwischen variablenzentrierten Forschungsdesigns und anderen Zielen, Konzepten und Methoden. Gerring weist deutlich darauf hin, dass es sich dabei um Neigungen und nicht Gesetzmäßigkeiten handelt, d. h. dass ein Forschungsansatz nicht ausschließlich bestimmten Zielen verbunden ist. Beiden ist jedoch gemein, dass erst die gründliche Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand für die eigene Fragestellung ein geeignetes Untersuchungs-„Design“ ergibt. Die folgenden Ausführungen reflektieren die eigene Wahl des Forschungsdesigns für die Arbeit vor dem Hintergrund bestimmter Stärken und Schwächen sowohl variablenzentrierter als auch fallstudienbasierter Forschungsdesigns.

Beginnend mit der Literaturrecherche wurde sehr bald deutlich, dass sich die theoretischen Auseinandersetzungen mit dem Grundproblem noch am Anfang des Forschungszyklus befinden. Die Literatur beschränkte sich auf einige wenige Gutachten zu Housing Improvement Districts (z. B. Krüger, Winkel, Kreutz 2007; Kreutz, Krüger 2007) und theoretisch abgeleiteten Texten zum „Gefangenendilemma“ (Bernt 2005). In der Praxis entwickelte das Thema eine eigene Dynamik durch die drängenden Probleme vor Ort. Die empirische und theoretische Auseinandersetzung fiel demgegenüber, auch aufgrund derzeit noch geringen Zahl an ESG, weit zurück. Blatter et al. (2007, 128) führen dazu aus, dass für die Auswahl der Forschungsdesigns die Phase des Forschungszyklus berücksichtigt werden muss. Gibt es bereits eine Anzahl etablierter Theorien und konkreter Erklärungsmodelle zum Forschungsgegenstand, sollte bei weiteren Untersuchungen deren Überprüfung ggf. Weiterentwicklung im Vordergrund stehen. Bestehen noch wenig

Forschungszyklus zu ESG am Anfang

spezifische Theorien und konkrete Modelle, zielt die Untersuchung auf eine Theorien- und Modellgenerierung. In der Theoriengenesen haben Fallstudien ihre Stärke und sind daher ein wichtige Quelle theoretischer Innovation. Quantitative Forschung ist hingegen stärker im Testen von bestehenden Theorien. Fallstudiendesigns scheinen besonders geeignet, konkrete und feldbezogene „middle-range theories“ bzw. Modelle für spezifische Forschungsfelder aus existierenden theoretischen Ansätzen zu entwickeln. George und Bennett (2005, 80) stellen dabei vor allem die praktische Nützlichkeit dieser spezifizierten Theorien in den Vordergrund. Blatter et al. (2007, 129) verweisen zudem in Hinsicht auf die Theorieentwicklung auf die Möglichkeit der Präzisierung und der Kombination von bestehenden Theorien als entscheidenden Vorteil fallstudienbasierter Untersuchungsdesigns. Ihrer Meinung nach ist es dafür jedoch erforderlich, dass Fallstudienuntersuchungen eine Mehrzahl grundlegender theoretischer Konzepte beachten. Denn, so George, Bennett (2005, 80), die Qualität von Fallstudien und ein Beitrag zur Theorie-Entwicklung steht mit einer breiten und kreativen Verwendung von Theorien in engem Zusammenhang.

Deskriptive „Was-Fragestellung“ steht im Mittelpunkt

Die vorliegende Arbeit fragt nach grundsätzlichen Faktoren, die die Entstehung und die institutionellen Strukturen bestimmen. Dabei kann das Erkenntnisinteresse der Fragestellung entweder ein statisches oder ein dynamisches sein. Die Informationen können sich demnach entweder auf den Zustand zu einem bestimmten Zeitpunkt oder auf einen Veränderungsprozess beziehen (Kromrey 2006, 72). Im vorliegenden Fall wurde sich auf „Was-Fragen“ für einen bestimmten Zeitpunkt (nämlich den Zeitpunkt der Entstehung der ESG) konzentriert, wofür Van de Ven (2007) die Anwendung eines Varianzmodells empfiehlt. Im Mittelpunkt einer solchen Untersuchung steht die Erklärung der „what causes what“ Beziehungen, die die Entstehung von ESG beeinflussen. Hauptzielsetzung der Anwendung eines Varianzmodells „is to establish the conditions necessary to bring about an outcome“ (Van de Ven 2007, 151). In der Tendenz besitzen deskriptive Fragestellungen (Was- und Wie-Fragen) in der qualitativen Sozialwissenschaft und Kausalanalysen (Warum-Fragen) in der quantitativen Sozialwissenschaft ein größeres Gewicht. So bildet die deskriptive Analyse bei variablenzentrierten Designs den ersten, mit relativ wenig Aufwand betriebenen Schritt, um sich im Folgenden auf den Nachweis kau-

saler Zusammenhänge zu konzentrieren. Dabei kann die Gefahr bestehen, dass für die Messung der empirischen Ausprägungen der Variablen ein relativ wenig komplexes Kategoriensystem entwickelt wird und man sich bei der Operationalisierung von einzelnen Variablen an den vorhandenen Datensätzen orientiert.

Das gewählte fallstudienzentrierte Design konzentriert sich auf tiefer gehende Beschreibungen und Interpretationen von sozialen und institutionellen Strukturen. Das sich aus der Analyse ergebende Kategoriensystem ist vergleichsweise komplex und wird für eine typologisierende Beschreibung verwendet. Die Einordnung von empirischen Informationen und die gewählten Erhebungstechniken hätten sich in standardisierter Form für eine Vielzahl von Fällen nicht umsetzen lassen. Zudem erfolgt der Einsatz von Fallstudien häufig in Themenfeldern, bei denen die Grenzen der Fälle nicht von Beginn an festgelegt sind (Blatter et al. 2007). Die Konzentration auf die Beschreibung und Interpretation von Prozessen ermöglicht zudem eine breitere und offenere Berücksichtigung von weiteren Interpretationsrahmen.

Tiefgreifende Analyse mittels induktiv entwickeltem Kategoriensystem und offenem Interpretationsrahmen

Die bereits beschriebene Lücke zwischen der normativen Erwartungshaltung hinsichtlich der Entstehung von Standortgemeinschaften und dem offensichtlichen, empirisch nachgewiesenen Aktivierungsschwierigkeiten von privaten Kleineigentümern (Veser et al. 2007) fokussierte die Untersuchung auf motivationale und handlungsorientierte Aspekte der Akteure und in einem zweiten Schritt auf institutionelle Faktoren. Diese forschungsleitende Annahme legte ebenfalls eine fallstudienbasierte Untersuchung nahe, da bei der Untersuchung eines bzw. weniger Fälle im Gegensatz zur Untersuchung von vielen Fällen es leichter fällt, die Voraussetzungen interner Validität¹⁰ zu erfüllen. Dafür sollten sich die Untersuchungsfälle zum einen in Bezug auf alle Kontextfaktoren möglichst wenig unterscheiden und zum anderen in Bezug auf die interessierenden Faktoren „kausale Homogenität“ aufweisen. Insbesondere bei Einzelfallstudien kann von relativ konstanten Rahmenbedingungen ausgegangen werden, so dass Veränderungen in der abhängigen Variablen leichter mit spezifischen Veränderungen

Fokus liegt auf „interner“ Validität

¹⁰ Seawright, Collier (2004, 292) definieren die interne Validität folgendermaßen: „The degree to which descriptive or causal inferences from a given set of cases are correct for those cases“ und die externe Validität (2004, 288 ff.) als „the degree to which descriptive or causal inferences for a given set of cases can be generalized to other cases. It is also called generalizability“.

von einzelnen Faktoren in Verbindung gebracht werden. Je mehr Fälle und je höher die Varianz, umso vielfältiger die Beziehungen zwischen möglichen Erklärungsfaktoren und abhängiger Variable. Variablenzentrierte Forschungen setzen hingegen auf eine möglichst hohe Anzahl von Fällen, da dies normalerweise die Wahrscheinlichkeit, repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit machen zu können, erhöht. Sie besitzen daher klare Vorteile in Bezug auf die externe Validität.

**Hypothesen
generieren mittels
rekonstruktiver
Inhaltsanalyse**

Das gewählte Forschungsdesign der Dissertation ist daher hypothesengenerierend. Zwar erfolgte zu Beginn der Arbeit eine Auseinandersetzung mit übergeordneten theoretischen Ansätzen, aber über deren Beziehung zum und Bedeutung für den Untersuchungsgegenstand konnten im Vorfeld keine hypothetischen Aussagen gemacht werden. Erst die empirischen Erhebungen zeigten ein umfassendes Bild der relevanten Anknüpfungspunkte. Auf der Basis einer rekonstruktiven Inhaltsanalyse der verschriftlichten qualitativen Daten (Kruse 2009), wurde eine schrittweise Generalisierung der analysierten Muster erarbeitet (vgl. dazu nähere Erläuterungen Kapitel C 3.3).

C 2 Auswahl und Erhebung der Daten

C 2.1 Auswahl der Fallstudien

Die Auswahl der Fallstudien in dieser Arbeit deckt eine Bandbreite an Fällen ab, ohne dabei auf eine maximale Varianz hinsichtlich kausaler Effekte zwischen den einzelnen Variablen zu setzen. Im Unterschied zu quantitativen Untersuchungen setzen qualitative Verfahren eher auf die Suche nach kausalen Mechanismen, die die abhängigen und unabhängigen Variablen miteinander verbinden (Blatter et al. 2007, 136). Die Validität von „causal-process observations“ hängt dabei nicht von der Repräsentativität der Beobachtung ab.

Für die empirische Untersuchung wurden bewusst heterogene Fälle ausgewählt. Das Forschungsinteresse dieser Arbeit gilt einem neuen, innovativen Phänomen, für das auf keine etablierten Modelle zurückgegriffen werden konnte. Es empfiehlt sich die Wahl mehrerer Fälle, die nach der abhängigen Variable (und zwar mit besonders starker Ausprägung, d. h. ohne Varianz) und nach der Logik des „most different system design“ ausgewählt werden (Blatter et al. 2007, 177). Gewählt werden demnach Fälle, die das interessierende Phänomen besonders stark ausprägen, die sich aber ansonsten stark voneinander unterscheiden. Diese Vorgehensweise bietet die Möglichkeit, möglichst offen für Erklärungsfaktoren und Erklärungsmodelle zu sein. Die induktiv gewonnenen Einsichten werden erst im Nachgang mit theoretisch anschlussfähigen Modellen verbunden. Glaser und Strauss (1998) sprechen in diesem Zusammenhang von einem maximierenden Erkenntnisansatz, bei dem mittels rekonstruktiver Analyseverfahren zunächst individuelle Muster und im Vergleich gerade kontrastierender Fälle und gleicher Muster eine stärkere Generalisierbarkeit der Aussagen erzeugt wird (Kruse 2009). Allerdings drängen Blatter et al. (2007, 176) darauf, dass für die Akkumulierung theoretischen Wissens die bereits theoretisch geleitete Fallauswahl hilfreich sei. Auch Kelle und Kluge (1999, 37) weisen darauf hin, dass eine theoretische Relevanz der untersuchten Fälle vorliegen solle.

Für die Auswahl der Fälle bestand zunächst die Herausforderung sich einen Überblick über den aktuellen Entwicklungsstand von ESG in Deutschland zu verschaffen. Mangels schriftlicher Informationen

Keine Varianz i. S. kausaler Effekte zwischen Variablen bei der Fallstudienauswahl, ...

... stattdessen Wahl der „most different cases“ i. S. starker Merkmalsausprägung ESG und variierender anderweitiger Faktoren.

Beschaffung von Basisinformationen über Schlüsselinformanten

über den aktuellen Entwicklungsstand im Sommer 2008 wurden zunächst über 14 Schlüsselinformanten bereits existierende ESG ermittelt. Das zu diesem Zeitpunkt bereits laufende HID-Modellvorhaben des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen lieferte die drei Beispiele, die anderen Fälle wurden nach dem Zufallsprinzip im Gespräch mit Experten ermittelt und durch telefonische Rückfragen mit Beteiligten in einzelnen Punkten in der Grundstruktur erfasst. Auf diese Weise wurden insgesamt acht Fälle ermittelt. Diese erste, kurz nach Beginn der Arbeit vorgenommene Recherche sicherte ab, dass im Verlauf der Arbeit für die empirischen Untersuchungen überhaupt Fallbeispiele zur Verfügung stünden.

**ExWoSt-Projektauf-
ruf im September
2008 ergab umfas-
senderes Bild zum
Entwicklungsstand**

Der im September 2008 vorgenommene Projektauftrag des ExWoSt-Vorhabens „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ brachte in seiner umfassenderen Reichweite über die Verteilung an alle bundesdeutschen Kommunen dann ein klares Bild über den Entwicklungsstand von ESG zu diesem Zeitpunkt. Vorbehaltlich einer möglichen Anzahl inhaltlich-strukturell unpassender Bewerbungen ergingen zumindest zunächst 55 Bewerbungen. Anfang 2009 wurden dann für eine dreijährige Laufzeit insgesamt 15 Modellprojekte ausgewählt.

**Vollerhebung der
zu den geförderten
ESG vorliegenden
Informationen**

Über die Recherche zu den 15 ExWoSt-Modellstandorten des Bundes, zu den drei HID-Modellstandorten des Landes Nordrhein-Westfalen sowie einen aus den eigenen Vorrecherchen bestehenden Fall, der in keinem der ESG-Modellvorhaben enthalten war, wurde sich nun nahezu im Sinne einer Vollerhebung (einen gesicherten Wissensstand über eventuell anderweitig existierende Fälle gab es freilich nicht) ein erster Überblick über den Entwicklungsstand von ESG in Deutschland verschafft.

**Hohe Unsicherheit
über tatsächlichen
Entwicklungsstand
der ESG, daher
Durchführung einer
2. Empiriephase
an 12 Standorten**

Sehr schnell wurde deutlich, dass sich der überwiegende Teil der 19 ESG in der Anfangsphase befindet und die in der Bewerbung geäußerten Vorhaben konzeptioneller Art waren. Dies bedeutete erneut eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der realen Situation vor Ort. Um das Auswahlkriterium „starke Ausprägung des Phänomens ESG“ tatsächlich erfüllen zu können, wurden anhand der vorliegenden Daten 12 Standorte ausgewählt, an denen mit leitfadengestützten Interviews eine erste empirische Phase durchgeführt wurde. Obwohl die Interviews in erster Linie eine Art „Abfragecharakter“ zu Informationen hinsichtlich Problemstellung, Arbeitsstand, Beteiligten und thematischer Ausrichtung hatten, wurde sich gegen eine

telefonische Abfrage wie in der ersten Phase entschieden. Wesentlicher Grund hierfür war das Interesse an nonverbalen Gesprächssignalen, die zusätzliche Informationen über das Interesse am Thema und leichter Nachfragen ermöglichen sollten. Zusammen mit einer Begehung des Gebietes (häufig mit den Interviewpartner gemeinsam) ergab sich eine umfassende Einschätzung der tatsächlichen Situation des Falles. Die insgesamt 15 Interviews wurden nicht aufgenommen, sondern mittels Gesprächsprotokollen wurde ein Datenraster hinsichtlich folgender allgemeiner Kriterien für die Auswahl der tiefergehend zu untersuchenden Fälle genutzt.

Für die Auswahl der Fallstudien wurde als abhängige Variable eine ESG in ihrer möglichst eindeutigen Ausprägung definiert. Dabei wurden zur Identifikation drei Kriterien angewandt, die zugleich maßgeblich einen Fall in dem in der Arbeit verwendeten Sinne definieren:

- es mussten *mindestens drei benachbarte Immobilieneigentümer* miteinander kooperieren, damit eine kollektive Situation betrachtet wird;
- die *Hauptnutzung des Quartieres sollte eine Wohnnutzung* sein, um bei der Problematik des Standortes sowie bezüglich der Handlungsorientierung beeinflussenden Motive einen ähnlichen Rahmen zu haben;
- es musste *mindestens ein Projekt durch die ESG bereits realisiert* sein, um die institutionellen Regelungen der ESG analysieren zu können

Als unabhängige Variablen, die im gewählten Forschungsdesign möglichst weit differenziert ausgeprägt sein sollten, wurden ebenfalls drei Indikatoren gewählt:

- der *Steuerungsansatz der öffentlichen Hand* in Bezug auf die ESG: dem Steuerungsanspruch wurde ein besonderes Gewicht beigemessen, da die aktuellen Steuerungsdiskussionen die Frage nach neuen Governance-Strukturen stellen. Daher spiegeln die Fälle die Varianz aus a.) ohne wesentlichen Steuerungsanspruch b.) Initiative von Seiten der Eigentümer und anschließender Unterstützung (finanzieller Anreize) der öffentlichen Hand und c.) Initiative von Seiten der öffentlichen Hand (finanzielle Anreize) mit Engagement von Eigentümern wider.

Auswahl der Fallstudien anhand Indikatoren der abhängigen Variablen:

Anzahl mind. drei Eigentümer

Hauptnutzung ist Wohnen

mind. ein realisiertes Projekt

Bei den unabhängigen Variablen möglichst breite Streuung

Steuerungsansatz der öffentlichen Hand

Gruppengröße der ESG

- die *Gruppengröße* der innerhalb des als ESG-Standort definierten Bereiches liegender Immobilieneigentümer: Olson (1965) bezeichnet bei der freiwilligen Erstellung öffentlicher Güter die individuelle Nutzenintensität und die Gruppengröße als entscheidende Einflussfaktoren. Die Nutzenintensität der Beteiligten ließ sich im Vorfeld nicht ermitteln, aber die Gruppengröße wurde zumindest in relativer Abschätzung als Indikator hinzugezogen. Olsons Gruppengröße bezieht sich nicht auf die absolute Anzahl der Mitglieder einer Gruppe, sondern auf die Wahrnehmbarkeit der Handlung des Einzelnen innerhalb der Gruppe. Was dies für eine ESG-Standortinitiative bedeutet, konnte bei der Auswahl der Fallstudien nicht definiert werden. Die gewählte Varianz von kleinen und großen Gruppen bezog sich daher einerseits auf das Verhältnis zwischen Anzahl der Eigentümer im Verhältnis zu Anzahl der vertretenden Wohneinheiten des Standortes. Demnach vertritt (abstrakt durchschnittlich gerechnet) ein Eigentümer der Initiative A rund 0,7 Prozent des Wohnungsangebotes im ESG-Quartier, in der Initiative B rund 2 Prozent des Wohnungsangebotes und in der Initiative C rund 18,7 Prozent des Wohnungsangebotes. Andererseits wurde das Verhältnis zwischen aktiven Eigentümern und dem Verhältnis zu Wohneinheiten hinzugezogen. Dabei zeigte sich, dass die Initiative A rund 10 Prozent des Bestandes repräsentiert, während Initiative B immerhin rund 40 Prozent des Standortes und die Initiative C sogar rund 56 Prozent vertreten.

Eigentümerstruktur am ESG Standort

- die *Eigentümerstruktur* am Standort: In der Fachdiskussion ist die Ansicht verbreitet, dass institutionelle Eigentümer aufgrund ihrer Professionalität eher an erforderlichen Stadtumbauprozessen teilnehmen und daher auch bei Standortinitiativen eher aktiv werden als private Kleineigentümer. Dieser Grundgedanke gab Anlass zu einer möglichst unterschiedlichen Ausprägung der Eigentümerstruktur in den Fallstudien durch: a.) ausschließlich institutionell, b.) Mischung zwischen institutionellen und privaten Eigentümern und c.) ausschließlich privaten Kleineigentümern.

Anhand der beschriebenen Indikatoren erfolgte die Auswahl von drei Fallstudien: ein Gründerzeitquartier in der Görlitzer Innenstadt, das Brunnenstraßenviertel in der Dortmunder Nordstadt und

die Vogelheimsiedlung in Essen (vgl. Tab. 5). Noch bis zum Ende der zweiten Erhebungsphase (Dezember 2009) wurde eine vier-te Fallstudie in Erwägung gezogen und erste Interviews geführt. Eine mittels gesetzlicher Regelung erzwungene Beteiligung hätte, wenn die erforderliche Mehrheit der Beteiligten sich hätte einigen können, die Ausprägung einer Variable hinsichtlich des institutio-nellen Rahmens noch stärker kontrastiert. Da dies bis Ende 2009 nicht absehbar war, wurde das Vorhaben einer vierten Fallstudie, trotz interessanter Interviews, auch aus forschungsökonomischen Gründen verworfen.

Tab. 5: Indikatoren für die Auswahl der Fallstudien
(Quelle: Eigene Darstellung)

Steuerungsansatz der öffentlichen Hand	Eigentümerstruktur		
	Kleine Gruppe		Große Gruppe
	institutionell	institutionell + private	nur private
Ohne Förderung	Essen		
Förderung		Görlitz	
Förderung und Moderation			Dortmund

C 2.2 Auswahl der Interviewpartner

Es wurden in insgesamt vier Phasen Daten mittels Interviews erho-ben. In der bereits beschriebenen ersten Phase ging es mittels ex-plorativer Gespräche darum, zu ermitteln, ob das zu untersuchende Phänomen derzeit überhaupt praktisch umgesetzt wird. Die zweite Phase der Datenerhebung diente der näheren Untersuchung per-soneller und institutioneller Merkmale der ESG mittels leitfadenge-stützter Interviews ausgewählter Beispiele für eine umfassendere Datenbasis zum Entwicklungsstand von ESG in Deutschland ins-gesamt und für die Fallstudienauswahl zur Tiefenanalyse des Phä-nomens.

Die erste Phase der Erhebung fand zu Beginn der Arbeit im Juli/ August 2008 statt und war ganz wesentlich durch die aufgrund beruflicher Vorprägung existierende Vernetzung der Autorin mit Wissenschaftlern und Praktikern aus dem Bereich kooperativer Standortentwicklung geprägt. Gespräche mit Kollegen ergaben

Insgesamt vier Phasen der Datenerhebung

1. Phase: Sondierung des Entwicklungsstandes von ESG

erste Hinweise und wurden dann durch die benannten Ansprechpartner in Telefonaten verdichtet. Insgesamt wurden 14 Telefoninterviews zur allgemeinen Informationsgewinnung und konkret zu acht ESG-Standorte durchgeführt.

Tab. 6: Übersicht zum Ablauf und zur Struktur der Datenerhebung
(Quelle: Eigene Darstellung)

Phase	Zeitraum	Ziel	Art der Datenerhebung	Anzahl öffentliche Akteure	Anzahl private Akteure
1.	Juli/August 2008	Sondierung	Telefoninterview	6	8
2.	Febr.-Juni 2009	Eingrenzung	Interview	6	9
3.	Okt.-Dez. 2009	Vertiefung	Interview	13*	21
4.	August 2010	Abgleich	Telefoninterview	3	-

* inkl. Moderatoren und übergreifende Institutionenvertreter

2. Phase: Bereisung von 12 Standorten und Durchführung von Interviews

Die zweite Phase der Datenerhebung fand von Februar 2009 bis Juni 2009 statt und bestand aus 15 Interviews mit insgesamt 23 Personen. Die Auswahl der Standorte erfolgte anhand der Kriterien „Vielfalt in der Eigentümerstruktur“, möglichst bereits „fortgeschrittener Entstehungsprozess“ und einer dem „Eindruck nach tatsächlichem Engagement der privaten Eigentümer“. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte dann nach dem Kriterium, je Standort einen Vertreter der Eigentümer und den Ansprechpartner aus der Stadtverwaltung zu sprechen. Grund hierfür war die Vermutung, dass durch die einzelne Darstellung eines „Bereiches“ womöglich ein einseitiges Bild des Entwicklungsstandes erzeugt würde. Diese Annahme stellte sich im weiteren Forschungsverlauf als richtig heraus, trotzdem konnte dieses Grundprinzip nicht in allen Fällen realisiert werden, da die Hälfte der Standorte so eindeutige Ansprechpartner nicht hatte bzw. der Ansprechpartner zum angefragten Zeitpunkt verhindert war.

3. Phase: Interviews zu Fallstudien

Die dritte Phase der Datenerhebung, die Interviews zu den drei Fallstudien, wurde im Zeitraum zwischen Oktober bis Dezember 2009 erhoben. Insgesamt erfolgten 34 Interviews inklusive der Gespräche mit den übergeordneten Institutionen. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde auf eine möglichst vielschichtige Ver-

bundenheit mit der ESG geachtet. So waren unter den Gesprächspartner Eigentümer (hinsichtlich Splittung des Eigentübertyps siehe Abb. 9), Vertreter der öffentlichen Verwaltung, die Moderation und, so als in den Prozess involvierte Partner vorhanden, auch noch Mieter bzw. Projektpartner. Zusätzlich wurde gerade bei den Eigentümern versucht auch „unwillige“ Eigentümer zu befragen. Dieses Vorhaben gestaltete sich grundsätzlich schwierig, da „Totalverweigerer“ nicht bereit waren, die Zeit für ein Gespräch zu wissenschaftlichen Zwecken aufzubringen. Im weiteren Verlauf schien dies jedoch keine erhebliche Fehlstelle in den Daten zu ergeben, da auch bei den, sehr unterschiedlich in den Prozess involvierten, Gesprächspartnern bereits ein sehr differenziertes Bild an Einstellungen deutlich wurde. Insgesamt wurde mit 17 Immobilieneigentümern (bzw. Vertreter) und fünf Mitarbeitern der öffentlichen Hand in den Kommunen gesprochen.

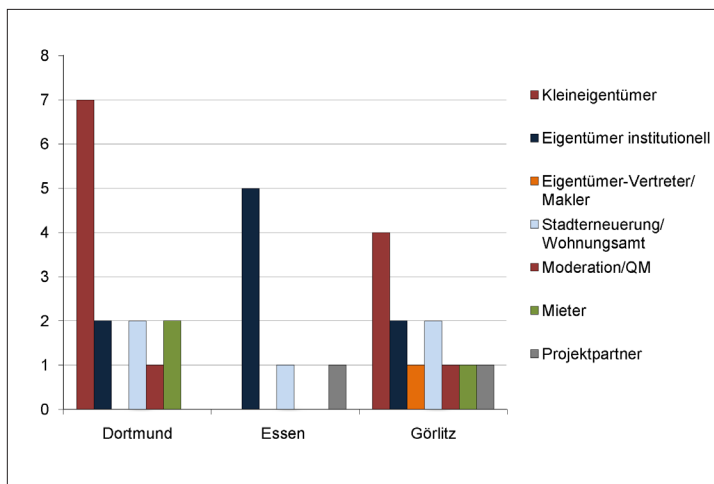


Abb. 9: Art der Interviewpartner in den Fallstudien
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die vierte Phase wurde zum Ende der Forschungsarbeit nach bereits durchgeführter Analyse der empirischen Daten aus der dritten Phase umgesetzt. Ziel war es, den weiteren Entwicklungsstand der ESG abzugleichen. Dafür erfolgte die Durchführung von drei Telefoninterviews mit Vertretern von zwei der drei Fallstudien. Eine Fallstudie wurde nicht erneut befragt, da diese bereits in der zweiten und dritten Phase ihre Projekte realisiert hatten.

4. Phase: Abgleich mit dem Entwicklungsstand in Fallstudien

Zusätzlich Interviews mit übergreifenden Institutionen

Parallel erfolgte noch eine Befragung von fünf Personen übergeordneter Institutionen, welche ebenfalls in die aktuellen Entwicklungen von Standortgemeinschaften aktiv involviert sind. Dies waren das Referat für Stadtumbau im BMVBS in Berlin, die Abteilung für Stadtentwicklung und Wohnungswesen des MBV des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf, das BBSR in Bonn und die Vertretung der privaten Immobilieneigentümer Haus&Grund sowie die Forschungsassistenz des ExWoSt-Vorhabens in Berlin.

Auswahl der Interviewpartner zielte auf Strategie- und Entscheidungsebene im Unternehmen

Im Fall von institutionellen Immobilieneigentümern erfolgte das Gespräch mit der Entscheidungsebene hinsichtlich des Engagements in der ESG. Teilweise wurden ergänzend Interviews mit Vertretern der operativen Ebene im Unternehmen geführt, um ergänzend Einblick in die Prozessabläufe zu erhalten. Für die Analyse der Daten war jedoch die unternehmensbezogene Grundstrategie in Bezug auf die ESG von Interesse. Zwischen den institutionellen und privaten (Klein-)Immobilienbesitzern bestand in den Gesprächen ein nahezu ausgewogenes Verhältnis.

Telefonische Terminvereinbarung und nur geringe Vorabinformationen

Bei allen Interviewpartnern erfolgte die erste Kontaktaufnahme per Telefon. Nach einer kurzen Einführung in das Forschungsvorhaben, erfolgte die Bitte um ein Interview. Die Mehrzahl der Gesprächspartner war spontan zu einem Gespräch bereit und es erfolgte umgehend eine terminliche Festlegung. In einigen wenigen Fällen gestaltete sich die Gesprächsvereinbarung aufgrund nur indirekter Kontakte komplizierter. In einem Fall wurde das Gespräch verweigert. Um nicht bereits im Vorfeld des Gespräches die Interviewpartner durch externe Denkmuster in ihrem eigenen Relevanzsystem zu beeinflussen, wurde ihnen nur auf Nachfrage vorab ein Abstract zur Arbeit zugesandt. In den anderen Fällen erfolgte lediglich eine schriftliche Terminbestätigung.

C 2.3 Die Erhebung der Daten

Grundlegende Offenheit gegenüber dem Fremden erforderlich

Die Durchführung der Interviews erfolgte nach den Grundprinzipien für eine qualitativ hochwertige Erhebung qualitativer Daten. Diese Grundprinzipien sollen im Folgenden kurz erläutert werden. Helfferich bezeichnet die Kommunikation und Offenheit als kleinsten gemeinsamen Nenner qualitativer Verfahren (2005, 23). Ziel ist es, eine grundlegende Offenheit gegenüber dem Fremden, eine Zurückstellung eigener Deutungen und die Fähigkeit zum Zuhören

einzubringen. Dafür stellt das Prinzip der Verlangsamung der Kommunikation und „Impulskontrolle“ die Voraussetzung für eine kontrollierte Erhebungssituation. Die Bedeutung einer reflektierten Datenerhebung leitet sich aus dem engen Zusammenhang zwischen Qualität der Interaktion und der Qualität qualitativer Daten her.

Für eine weitestgehend kontrollierte Datenerhebung und damit eine hohe Qualität der Daten wurden in dieser Arbeit folgende vier Grundprinzipien für die Durchführung qualitativer Interviews beachtet:

1) Prinzip der Kommunikation

Prinzip der Kommunikation

Sinn ergibt sich interaktiv. Die allgemeine Tatsache gilt auch für die Interviewsituation, unabhängig von der gewählten Interviewform. Das Interview ist eine Kommunikationssituation in der der Forschende den Zugang zum Sinnsystem der Erzählperson erlangen kann (Helfferich 2005, 67).

2) Prinzip der Offenheit:

Prinzip der Offenheit

Das Prinzip der Offenheit verlangt, dass es in der Kommunikationssituation der Erzählperson ermöglicht wird, ihr eigenes Relevanzsystem bzw. Deutungsmuster zu entfalten. Damit ergibt sich für den Interviewten der „Raum“, die Darstellung selbst zu strukturieren und dem Forscher somit zugleich mitzuteilen, in welchem Kontext das Thema gesehen wird und welchen Platz es in der jeweiligen Lebenswelt einnimmt (Bohnsack 1999, 20 f.). Der Gegenbegriff von Offenheit ist das Einschränken von Äußerungsmöglichkeiten. Das Spannungsfeld liegt demnach zwischen einem möglichst weiten Erzählraum für den Interviewten und dem möglichen Willen des Fragenden, Begriffe, Relevanzen und Situationsdefinitionen einzubringen (Flick 1995, 148).

3.) Prinzip der Fremdheit

Prinzip der Fremdheit

Das Prinzip der Fremdheit bezieht sich auf unterschiedliche Erfahrungshintergründe der Kommunikationspartner und spielt eine große Rolle für die Teilnahmebereitschaft und die Wahl dessen, was die Erzählperson erzählt, aber auch für Prozesse wie Abgrenzung und Vertrauen. Um diese Situation bewusst steuern zu können, muss sich der Forscher seine eigene Selbstpräsentation und Position im Interview vergegenwärtigen

Prinzip der Reflexion 4.) Prinzip der Reflexion

In der Erhebungssituation zielt das Prinzip der Reflexion vor allem auf die Selbstreflexion des Forschers. Gemeint ist das Wahrnehmen und Vergegenwärtigen, welches Vorwissen, welche impliziten Annahmen und unbewussten Erwartungen man als Interviewender in die Situation einbringt (Helfferich 2005: 140). Für einen möglichst unbeeinflussten Erzählfluss sollte der Interviewer daher das Zeigen eigener Vorannahmen so weit wie durchführbar reduzieren.

C 2.4 Wahl der Interviewart und Durchführung der Interviews

Leitfadengestützte Interviews

Für die Erhebung der Daten wurde ein möglichst „offenes“ Instrument mittels leitfadengestützter Interviews gewählt. Angesichts des geringen gesicherten Wissensstandes über den Untersuchungsgegenstand wurde entsprechend der Empfehlungen für diesen Fall im Vorfeld der Erhebung der Daten der Themenbereich nur grob eingegrenzt und der Untersuchungsgegenstand vergleichsweise wenig vorstrukturiert (Kromrey 2006, 71). Trotzdem erschien die Wahl einer mittels vorformulierter Fragen leicht strukturierte Vorbereitung im Gegensatz zum narrativen Interview (also eine vollständig offenen Datenerhebung) sinnvoll. Helfferich (2005, 138) verweist darauf, dass bei der Wahl einer qualitativen Datenerhebung ein gewisser Grad Subjektivität akzeptiert werden muss. Die erhobenen Daten sind kontextabhängig und in einer Wiederholungssituation niemals identisch und insofern ist die Beeinflussung durch den Forscher nie ganz ausgeschlossen. Trotzdem kann, auch wenn die qualitative Sozialforschung nicht absolute Objektivität anstrebt, ein angemessener Umgang mit Subjektivität erfolgen.

Offene Formulierung der Fragen mit Erzählaufforderungen

Die für den qualitativen Forschungsprozess als wichtig erachteten Grundprinzipien wurden bei der Datenerhebung in erster Linie durch eine offene Formulierung der Leitfragen und durch eine reflektierende Haltung des Interviewers für die Datenerhebung umgesetzt. So bestand der Fragebogen, der den Gesprächspartnern nicht zur Verfügung stand und auch nicht in einer bestimmten Reihenfolge „abgearbeitet“ wurde, aus offenen Fragen und Erzählaufforderungen, die die interessierenden Themenbereiche umfassten.

Die Kriterien für eine offene Gesprächsführung¹¹, wie z. B. keine geschlossenen Fragen, keine Andeutung von Erwartungen, keine suggestiven Fragen etc., flossen in die Formulierung der Fragen im Fragebogen ein und waren handlungsleitend bei der Durchführung der Interviews. Der Fragebogen wurde im Laufe der Erhebung in Rückkopplung der Ergebnisse aus bereits geführten Interviews teilweise angepasst. Das Grundgerüst blieb allerdings bestehen.

Bei der Durchführung der Interviews der dritten Phase wurde Wert darauf gelegt, dass diese als Einzelgespräche stattfinden. Insbesondere eine Vorerfahrung aus der zweiten Erhebungsphase, in der das Gespräch eher den Charakter einer Gruppendiskussion annahm, machte deutlich, dass dies eine Überforderung für die Gesprächsführung darstellte. Zusätzlich sollten im weiteren Verlauf eventuelle Informationsverluste durch vermeintlich bereits erzählte Sachverhalte durch Andere bzw. aufgrund einer hierarchischen Rollenverteilung zwischen den Gesprächspartnern vermieden werden. Durchaus spannende argumentative Auseinandersetzung bei Meinungsverschiedenheit bzw. differenzierten Wahrnehmungen wurden damit allerdings methodisch ausgeschlossen.

Alle Interviews der dritten Erhebungsphase wurden mit Erlaubnis der Gesprächspartner digital aufgenommen. Die Bitte um die digitale Aufnahme war mit einer kurzen Erläuterung hinsichtlich einer anonymisierten Verwendung und keinerlei unerlaubter Weitergabe der Daten verbunden. Alle Interviewpartner stimmten daraufhin einer Aufnahme des Gespräches zu. Die Erlaubnis zur Nennung des Namens im Anhang dieser Arbeit erfolgte schriftlich.

Den Gesprächsauftritt gestaltete die Bitte an die Gesprächspartner „etwas über Ihre Person“ zu erzählen. Bei diesem Einstieg antworteten die Gesprächspartner mit Informationen aus sehr verschiedene Lebensbereichen und unterschiedlich differenziert. Während viele Gesprächspartner diese Frage biographisch auffassten, antworteten insbesondere Vertreter von öffentlichen Institutionen mit der durch sie vertretenden Position. Direkt im Anschluss erfolgte dann die Frage nach „dem Bezug zur Standortgemeinschaft“. Der Versuch den Gesprächsverlauf möglichst wenig mit eigenen Kategorien zu strukturieren, führte häufig bereits nach der zweiten Frage zu differenzierten Gesprächsverläufen. Von diesem Punkt an

Konzentration auf Einzelgespräche in der 3. Empiriephase

Digitaler Mitschnitt der Gespräche

Differenzierte Gesprächsverläufe
...

¹¹ Detaillierte Ausführungen zur „Kunst der Frage“ siehe Helfferich (2005, 90-100).

blieb das Gespräch insbesondere durch bereits genannte Schlüsselbegriffe und Verständnisfragen im Fluss. Parallel wurde die „Bearbeitung“ aller Themen des Fragebogens „kontrolliert“.

**... bei einheitlichen
Themenbereichen
in den Gesprächen**

Weitere Themenbereiche für die Gespräche waren „die Motivation für das Engagement“, die „Zusammenarbeit mit den benachbarten Immobilieneigentümern“, die „Einschätzung der Standort-/Stadtentwicklung“, das „Zusammenwirken mit der öffentlichen Hand“, die „gemeinsamen Projekte“ in der Eigentümerstandortgemeinschaft sowie eine „Einschätzung zum bisherigen Prozess“. Bei Gesprächspartnern der öffentlichen Hand wurde der Themenkomplex „öffentliche Planungen und Programme“ ergänzt.

C 3 Auswertung der Daten

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Auswertung qualitativer Daten. Statistische Daten wurden ergänzend zur Beschreibung der Ausgangslage und Illustration der Rahmenbedingungen der Fallstudien verwendet. Die Probleme der Triangulation, also der Betrachtung des Forschungsgegenstandes von mindestens zwei Punkten mittels unterschiedlicher Datenquellen (vgl. Flick 2004), konnte von daher weitestgehend ausgeschlossen werden.

C 3.1 Erkenntnistheoretische Grundannahmen

Qualitative Daten sind keine objektiven Datenquellen, welche die Wirklichkeit mehr oder weniger adäquat abbilden. Daher zielte die Analyse der Daten darauf, Versionen von Wirklichkeitskonstruktionen zu rekonstruieren und dabei Regelmäßigkeiten und Relevanzstrukturen aufzudecken. Um dem Vorwurf subjektiver Ergebnisse und damit mangelhafter Generalisierbarkeit der Aussagen entgegen zu wirken, wurde eine eindeutig nachvollziehbare Ableitung der Ergebnisse und ein hohes Maß an Selbstreflektion in Bezug auf den eigenen Deutungsprozess angestrebt. Die zwangsläufige Verstrickung des Forschers als interagierendes und deutendes Subjekt (mit eigenen Relevanzsystemen) in den Erkenntnisprozess kann nicht aufgehoben, wohl aber systematisch reflektiert werden (Helfferich 2005). Dafür wurden insbesondere zwei Grundprobleme vergegenwärtigt:

1) Das Problem des Fremdverstehens:

Verfolgt man das Ziel, die originären Konzepte der Interviewpartner zu rekonstruieren, muss versucht werden, das im Interview Gesagte aus ihrer Sicht zu verstehen. Es wird also versucht, den von ihnen gemeinten subjektiven Sinn aus den Daten zu rekonstruieren, anstatt eigene Bedeutungszuschreibungen in die Daten hineinzulegen. Hier geht es darum, den so genannten hermeneutischen Zirkel (d. h. man versteht nur das, was man schon verstanden hat, ohne dabei neue Erkenntnisse zu gewinnen) zu umgehen. Dies erfordert, wie oben schon angedeutet, vom Forscher ein hohes Maß an Selbstreflektion und interpretatorischer Selbstdisziplin, um vorschnelle und routinierte Deutungsimpulse (im Sinne von „ich weiß schon was der Interviewpartner hier meint“) wie diese

**Qualitative Daten
keine objektiven
Daten, daher
bewusster Umgang
bei Auswertung
der Daten erforderlich,
durch ...**

**bewussten
Umgang mit
dem Problem des
Fremdverstehens**

... und mit dem Problem der Indexikalität.

in alltäglichen Verstehensprozessen üblich sind zu minimieren und systematisch zu kontrollieren.

2) Das Problem der Indexikalität:

Alle Begriffe bzw. Sprechakte sind situational kontextgebunden und nur im Zusammenhang mit anderen Begriffen und Sprechakten deutbar. Der semantische Sinn erschließt sich somit nicht nur aus der wörtlichen Bedeutung des Gesagten, sondern aus den verschiedenen Kontextebenen und der Gesamtstruktur des Gesprächs bzw. der Vernetzung einzelner Worte und Sprechakte. In einem rekonstruktiven Textauswertungsverfahren geht es also um die Rekonstruktion der Netzwerkstruktur subjektiven Sinns (Kruse 2009, Lucius-Hoene, Deppermann 2004).

Analyse der Daten mittels rekonstruktiver Interviewanalyse

Um auf die benannten Probleme im Analyseprozess angemessen zu reagieren, wurden die Interviewdaten mittels einer rekonstruktiven Interviewanalyse nach Kruse (2009, 139 ff.) ausgewertet. Weitere anerkannte Methoden zur Auswertung qualitativer Interviews sind: theoretisches Kodieren nach Strauss, Corbin (u. a. 1998), thematisches Codieren nach Flick (1996 & 2007), die dokumentarische Methode nach Bohnsack (2007) bzw. Przyborski (2004) und die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2000). Das gewählte rekonstruktiv-hermeneutische Verfahren versprach für die offen, „entdeckend“ angelegte Analyse eine viel versprechende Methodik zu sein. Ergänzend flossen zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der vorhergehenden theoretischen Auseinandersetzungen bei Analyse der Interviewdaten das theoretische Kodieren nach Strauss, Corbin (1998) ein.

C 3.2 Prozess der Analyse

Verschriftlichung der Daten mittels Transkriptionen für eine Verlangsamung des Deutungsprozesses ...

Für einen nachvollziehbaren Umgang mit den erkenntnistheoretischen Prämissen und methodischen Erfordernissen, wurden die mündlichen Daten in Form von Transkriptionen verschriftlicht. Während Audiodaten durch den ihnen eigenen Fluss dem Rezeptionsprozess eine bestimmte Dynamik vorgeben, ermöglicht die Arbeit am Text, die Dynamik des Rezeptions- und Deutungsprozesses selbst zu bestimmen (Kowal, O'Connell 2008, Deppermann 2001). Im Hinblick auf das Prinzip der Verlangsamung ist dies von beson-

derer Bedeutung. Die Gefahr des Sich-Einstellens vorschneller Deutungsimpulse ist beim Vorgang des Hörens größer und schwerer zu kontrollieren als beim Vorgang des Lesens.

Darüber hinaus stellt die Transkription eine kognitive Entlastung für den Forscher dar, welche angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit des Deutungsprozesses von Vorteil ist. Aufmerksamkeitsressourcen die beim Vorgang des Zuhörens automatisch absorbiert werden, sind bei der Arbeit am Text freier verfügbar. Der Deutungsprozess wird somit für den Forscher besser kontrollierbar und er kann sich stärker auf die verschiedenen Aufmerksamkeitsebenen konzentrieren, die seine Deutungsarbeit strukturieren.

Auch ist die wiederholte Rezeption eines Datensegments, welche zur Entwicklung verschiedener Lesarten unerlässlich ist, am Text technisch einfacher zu handhaben. Dieser technische Aspekt gilt in noch stärkerem Maße für die vergleichende Datenauswertung, d. h. die Gegenüberstellung verschiedener Datensegmente. Da es sich hier um ein Grundprinzip verschiedener Ansätze qualitativer Forschung handelt, ist eine technisch möglichst einfache und (zeit) ökonomische Realisierung komparativer Auswertungsstrategien von hoher Wichtigkeit.

... und zur kognitiven Entlastung

Vergleichende Datenauswertung durch Verschriftlichung erleichtert

Fall 1 – Dortmund				Fall 2 – Essen				Fall 3 – Görlitz				übergreifend
Eigentümer	Stadt	Moderation	Partner	Eigentümer	Stadt	Moderation	Partner	Eigentümer	Stadt	Moderation	Projektpartner	

		Vollständige Transkription des Interviews							Gesprächsprotokoll anhand der Audiodaten			

Abb. 10: Übersicht zu Transkriptionen der Interviews der III. Erhebungsphase (Quelle: Eigene Darstellung)

Transkription ausgewählter Interviews	<p>Deshalb wurden von den 34 geführten Interviews der dritten Erhebungsphase 23 Interviews transkribiert. Die Entscheidung gegen eine Transkription aller Interviews fiel einerseits aufgrund der mittels Gesprächsnotizen unterschiedlichen Relevanz und Informationstiefe der Gespräche, andererseits aus forschungsökonomischen Gründen. In einem Fall erfolgte aufgrund der geringen inhaltlichen Dichte eine bewusste Ergänzung mit einem weiteren Gesprächspartner. Alle anderen Interviewpartner ergaben sich mittels gezielter Suche bzw. auf Empfehlung. Die Auswahl der zu transkribierenden Interviews erfolgte aufgrund einer im Nachgang der Gespräche getroffenen inhaltlichen Einschätzung hinsichtlich der inhaltlichen Informationsdichte und -bandbreite sowie in Hinblick auf eine annähernde Gleichverteilung über die Fallstudien (vgl. Abb. 10).</p>
Verwendung aller geführten Interviews für die Analyse auf Basis von Inhaltsprotokollen	<p>Für die Analyse wurden alle geführten Interviews herangezogen. Die Auswertung der nicht transkribierten Interviews erfolgte mittels eines Inhaltsprotokolls anhand der Audiodaten. Allerdings konnten mittels dieser Methode für diese Interviews keine Handlungsmuster abgeleitet werden. Zudem konnten diese Interviews nicht als Beleg für Analyseergebnisse in Kapitel E mittels Zitaten herangezogen werden.</p>
Erster Schritt: Manuelle sequentielle Textanalyse und teilweise Gruppeninterpretation	<p>Der erste Schritt der Datenanalyse, das sequenzielle Analysieren des Textes, erfolgte manuell. Dabei wurden zunächst die transkribierten Interviews einer Fallstudie nacheinander in ihrer thematischen Fallstruktur erfasst und mit zahlreichen ersten Deutungsmustern festgehalten. Während dieses ersten Analyseschrittes wurden anonymisierte Interviewpassagen teilweise in einer Interpretationsgruppe gemeinsam gelesen und interpretiert. Diese ergänzende Interpretation „außenstehender“ Personen diente der erweiterten Selbstreflexion und der zusätzlichen Minimierung individualisierter Deutungsmuster (Lucius-Hoene, Deppermann 2004, 322 f.).</p>
Zweiter Schritt: Erstellung von Fallexzerpten zu den einzelnen Interviews	<p>In einem zweiten Schritt wurde für jedes Interview ein so genanntes Fallexzerpt angelegt, in dem neben Aussagen zur Interviewsituation die wesentlichen Aussagen zu den Themenbereichen des Fragebogens und eine zusammenfassende Interpretation zu Wahrnehmungs- und Handlungsmustern des Gesprächspartners festgehalten wurden.</p>
	<p>Im dritten Auswertungsschritt wurden die Transkriptionen in Max-QDA, als anerkanntes Datenauswertungsprogramm für qualitative</p>

Analysen, eingelesen und sequenziell codiert. Der „Codebaum“ basierte zunächst auf aus theoretischen Vorannahmen gebildeten Kategorien wie beispielsweise „Gruppengröße“ (vgl. Kap. B 1.2), „öffentliche Güter“ oder auch dem „institutionellen Kontext“ (vgl. Kap. B 2). Dieser Schritt fußt auf der in der qualitativen Forschung anerkannten durchgehend wechselseitigen Bezugnahme von Theorie und Empirie während des Forschungsprozesses. Dabei ist vor allem die Frage umstritten, ob ein anfängliches Erklärungsmodell durch induktiv gewonnene Erkenntnisse verändert werden darf und dieses angepasste Modell dann mit Hilfe der gleichen empirischen Daten geprüft werden kann. Hierzu gehen die Meinungen auseinander. Während z. B. King, Keohane, Verba (2004) diese Frage verneinen und auf einen notwendigen Test mit anderen empirischen Daten verweisen, betonen qualitative Methodologen, dass ein iteratives Verfahren häufig unumgänglich und meist sehr hilfreich sei (Blatter 2007, 139). Stattdessen verweisen sie auf die große Wichtigkeit expliziter Dokumentation des Forschungsprozesses.

**Dritter Schritt:
Sequentielle
Codierung des
Textes in MaxQDA**

Während der Codierung des Textes erfolgte eine sukzessive Erweiterung und Ergänzung des Codebaumes. Das in diesem Schritt dem „offenen Kodieren“ von Glaser, Strauss (1998) angelehnte Kodierungsverfahren, diente zum einen einer nachvollziehbaren, größtmöglichen Strukturierung der in den Interviews enthaltenen Komplexität und bot zum anderen eine bestmögliche Vergleichbarkeit einzelner Datensegmente zwischen den einzelnen Interviews. Ein weiterer Grund für diese Verfahrensweise lag in dem Anliegen, eine bestmögliche Transparenz bzw. eine intersubjektive Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu erreichen, welche ein entscheidendes Gütekriterium qualitativer Forschung berührt (Przyborski, Wohlrab-Sahr 2008). Die aus dem Text gewonnenen Interpretationen wurden durch die digitale Codierung dokumentiert und einzelnen Textsegmenten zugeordnet.

**Codierung des
Textes verbunden
mit Erweiterung
des Codebaumes**

Im vierten Schritt der Auswertung erfolgte ein fallstudienbezogener Interviewvergleich. Dafür wurden neben den Fallexzerpten insbesondere die Textauszüge zu den einzelnen Kategorien ausgewählt und in einer tabellarischen Gegenüberstellung aufbereitet. Mittels dieser inhaltlich strukturierten und trotzdem noch fallimmanent zugeordneten Datenstrukturierung erfolgt dann die fallübergreifende Fallstudienanalyse. Diese wurde thematisch anhand der

**Vierter Schritt:
Fallstudienbezo-
gener Interview-
vergleich**

Fünfter Schritt:
Fallstudienübergrei-
fender Vergleich der
Themenbereiche
inkl. systematischer
Generalisierung der
Daten auf Kernmo-
tive und -strukturen

Forschungsfrage strukturiert und zielte auf übergeordnete Wahrnehmungs- und Handlungsmuster.

Im fünften Auswertungsschritt erfolgte dann der fallstudienübergreifende Vergleich der Themenbereiche der Forschungsfragen anhand des bereits strukturierten Datenmaterials und selektiv erneutem Lesens der Interviews. Ziel war es dabei, die bisher breit gefassten Kategorien systematisch auf Kernkategorien zu reduzieren und entlang der Forschungsfragen eine Falltypik zu erstellen. Diese wurde in bildhafter Form zunächst für jede Fallstudie als Mind-Map erstellt. Im weiteren Verlauf wurden für alle Fälle gültige Kernkategorien rekonstruiert und erneut in Mind-Maps komprimiert. Die sich bereits in der Einzelfallstudie abzeichnende unterschiedliche Wahrnehmungs- und Handlungsweise zwischen öffentlichen Akteuren und Immobilieneigentümern veranlasste für die fallstudienübergreifende Analyse einen gesonderten Vergleich der öffentlichen, fallstudienbezogenen und übergreifenden Akteure. Als Ergebnis des fünften Auswertungsschrittes zeichneten sich übergreifende Ambivalenzen zwischen „Staat und Privat“, „Unsicherheit und Machbewusstsein“, „Alleingang und Kollektiv“, „Freiwilligkeit und Zwang“ sowie „Erfolg und Misserfolg“ ab.

Diese übergreifenden Kernkategorien wurden als Strukturierungsleitlinien für die vergleichende Darstellung der übergreifenden Analyseergebnisse verwendet und bilden daher den Grundaufbau des Ergebniskapitels Kapitel E.

Sechster Schritt:
Rückkopplung
induktiv erarbeiteter
Ergebnisse mit
zentralen Aussagen
genereller Theorien

Um das auf diese Weise induktiv erfasste Phänomen der Eigentümerstandortgemeinschaft genereller fassen zu können, wurden dann die zentralen Elemente in Beziehung zu zentralen Begriffen genereller Theorien gefasst und weitere Elemente als notwendige Rahmenbedingungen für die Gültigkeit des Modells abgeleitet. Auf diese Weise sollten „kontingente Generalisierungen“ bzw. „Theorien mittlerer Reichweite“ (George, Bennett 2005, 112 f.) abgeleitet werden, die umfassendere Phänomene identifizieren, die intern durch eine spezifische Konfiguration von Kausalmechanismen und extern durch spezifische Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind (Blatter et al. 2007, 185).

C 3.3 Generierung der Hypothesen

Basierend auf den Ergebnissen der Interviewanalyse wurden Hypothesen zu den Forschungsfragen der Arbeit gebildet. Dabei standen zunächst die aus den qualitativen Daten analysierten Strukturen und Beziehungen im Mittelpunkt. In einem zweiten Schritt erfolgte der Abgleich mit bestehenden theoretischen Aussagen. Welche inhaltlichen Schwerpunkte gebildet wurden, erfolgte im iterativen Verfahren. So waren induktiv ermittelte Kausalbeziehungen ebenso wie theoriegeleitete Annahmen handlungsleitend.

Für die Formulierung der Hypothesen verfolgen qualitative und quantitative Verfahren unterschiedliche ontologische¹² Vorstellungen von Kausalität. Variablenzentrierte Forschungsansätze tendieren zu einer probabilistischen Ontologie, die davon ausgeht, dass ein Einflussfaktor dazu beiträgt, die Wahrscheinlichkeit des Prozessergebnisses zu erhöhen. Fallzentrierte Untersuchungen tendieren eher zu einem deterministischen Verständnis, i. S. von „notwendiger bzw. hinreichender“ Bedingung, von Kausalität¹³, bei dem ein Einflussfaktor eine notwendige Bedingung für ein Ergebnis darstellt (Blatter et al. 2007, 132). Diese tendenziellen Unterschiede im ontologischen Verständnis von Kausalität führen zu grundsätzlich unterschiedlichen Hypothesen. Goertz, Starr (2003, 17) zeigen anhand des folgenden Beispiels wie dies aussehen würde. Eine auf einem probabilistischen Kausalitätsverständnis aufbauende Hypothese könnte lauten: *„Je weiter ein Land ökonomisch entwickelt ist, desto wahrscheinlicher ist es eine Demokratie.“*. Hingegen würde eine auf einem deterministischen Kausalitätsverständnis beruhende Hypothese lauten: *„Ein Minimum an ökonomischer Entwicklung ist notwendig für eine Demokratie.“* Im Fall einer oder einer geringen Anzahl von Fallstudien macht ein probabilistisches Kausalitätsverständnis wenig Sinn, da keine Aussagen zu Prozentwerten an Relevanz einzelner Faktoren getroffen werden können.

In der vorliegenden Arbeit werden aus drei heterogenen Fällen generalisierte Hypothesen abgeleitet. Dies ist möglich, aufgrund der bewusst stark varianten Auswahl der Fälle und der trotzdem ähnlich identifizierten fallübergreifenden Muster (nach Kruse 2009).

¹² Der Begriff Ontologie wird als grundlegende Annahme darüber, wie die Welt ist bzw. funktioniert definiert (Blatter, Janning, Wagemann 2007, 129).

¹³ Für eine umfassende Erläuterung über den Status „hinreichender/notwendiger“ Bedingungen (siehe Blatter, Janning, Wagemann 2007, 131 f.).

Generierung von Hypothesen als Antwort auf Forschungsfragen

Formulierung der Hypothesen basiert auf deterministischer Vorstellung von Kausalität

Hypothesen zielen auf kausale Mechanismen, die Ursache und Wirkung in kausalen Prozessen verbinden

Die Arbeit unternimmt damit den Versuch, kombinatorische Wirkungen bzw. realweltlich-konkrete Mechanismen zu identifizieren. Es wird damit ein explizit qualitativ *epistemologisches*¹⁴ *Verständnis von Kausalität angewendet*. Während quantitative Forschungen valide Schlussfolgerungen basierend auf der Abschätzung eines kausalen Effektes (der sich bei der abhängigen Variablen Y durch eine Änderung bei der unabhängigen Variablen X feststellen lässt, währenddessen die anderen Rahmenbedingungen sich nicht verändern) ziehen und damit die Wahrscheinlichkeit des kausalen Effektes ermitteln, ist für die qualitative Forschung die empirische Identifikation von „kausalen Mechanismen“, die Ursache und Wirkung in einem konkreten kausalen Prozess miteinander verbindet, noch eine zweite legitime Möglichkeit, zu kausalen Schlussfolgerungen zu kommen. Dabei lässt sich jedoch noch differenzieren, dass Fallstudiendesigns, die auf einen theoretischen Beitrag über den Einzelfall hinauszielen, auf eine stärker verallgemeinerbare Definition von fundamentalen Kausalmechanismen angewiesen sind als Fallstudien, die auf die detaillierte Erklärung eines konkreten Falles zielen (Blatter 2007, 135).

¹⁴ Verstanden als Frage, wie Wissen entsteht, welche Erkenntnisprozesse denkbar sind und wie dieses Wissen begründet wird.

KAPITEL D

EINFÜHRUNG IN EIGENTÜMERSTANDORTGEMEINSCHAFTEN IN DEUTSCHLAND UND DIE FALLSTUDIEN

D 1 Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland

D 1.1 Anlass für ESG in Deutschland

Auslöser für Eigentümerstandortgemeinschaften sind Funktionsverluste ganzer Stadtquartiere, die sich durch Leerstände, Umsatzrückgänge, Attraktivitätsverluste im öffentlichen Raum und letztlich durch ein negatives Image manifestieren. Wesentliches Strukturmerkmal dieser Standorte ist häufig eine kleinteilige und stark heterogene Eigentümerstruktur, so dass Kooperationen langwierige Abstimmungsprozesse mit vielen Beteiligten erfordern. Zusätzlich scheint die nachhaltige Aufwertung solcher Standorte ein umfassendes Engagement Privater zu erfordern.

Funktionsverluste sind Auslöser für kollektive Aufwertungsinitiativen

Traditionell sind standortbezogene Entwicklungsansätze durch Privatinitiativen in Geschäftszentren beheimatet. Angetrieben durch negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels (wie zum Beispiel ein ausgedünnter Branchenmix oder leer stehende Ladenlokale) existieren in Stadt- bzw. Stadtteilzentren Deutschlands bereits seit Jahrzehnten freiwillige Zusammenschlüsse zumeist von Einzelhändlern und Dienstleistern. Sie fordern eine gute Erreichbarkeit des Zentrums, setzen sich für einen sauberen und sicheren öffentlichen Raum ein oder wollen in der Weihnachtszeit mit einer besonderen Beleuchtung die Aufenthaltsqualität am Standort erhöhen.

Traditionell sind ESG in Geschäftszentren beheimat

Im Gegensatz zu privatrechtlich und einheitlich geführten Shoppingcentern tritt in gewachsenen Lagen zusätzlich das Problem von Trittbrettfahrern auf. Freiwillige Initiativen zur Standortentwicklung haben demnach oftmals das Problem, dass die individuell durchaus rationale Kostenvermeidungsstrategie von Trittbrettfahrern oft zu kollektiv irrationalen Ergebnissen führt: die Initiative wird erst gar nicht begonnen oder läuft nach kurzer Zeit aus (Ruther-Mehlis, Weber 2005). Kollektive Standortgemeinschaften, wie beispielsweise Business Improvement Districts, versuchen dieses Grunddilemma über einen hoheitlich legitimierte Zwangselement zu lösen. Wie genau diese Ansätze funktionieren, wird im folgenden Abschnitt näher dargestellt.

Auslöser ist dort die Konkurrenz neuer Anbieterformen

D 1.2 Entwicklungsstand von ESG in Deutschland

Diskussion über ESG in Deutschland seit der Jahrtausendwende

Seit der Jahrtausendwende wird in Deutschland intensiv über eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung diskutiert. Gegenstand der Debatte waren anfangs die Chancen und Risiken der Übertragung von so genannten Business Improvement Districts (BID) aus Nordamerika nach Deutschland (vgl. Bloem, Bock 2001; Wiezorek 2004), die wie folgt definiert werden:

„A Business Improvements Districts (BID) is a public/private partnership in which property and business owners elect to make a collective contribution to the maintenance, development and promotion of their commercial district“ (DSBS 2005).

BIDs, HID, NIDs sind lokale, privat getragene Steuerungsansätze zur Revitalisierung von Stadtteilen

Business Improvement Districts (BIDs), Housing Improvement Districts (HIDs) oder auch Neighbourhood Improvement Districts (NIDs) sind ein aus Nordamerika stammender, lokaler Steuerungsansatz zur Revitalisierung von Standorten und wird in der deutschen Diskussion übergreifend mit Urban Improvement District (UID) zusammengefasst. Während die Verbreitung von BIDs sich in 48 Bundesstaaten der USA nachweisen lässt (Bloem, Bock 2001), entspringt der Begriff der Housing Improvement Areas stärker aus der hierzulande geführten Diskussion zur Übertragung des BID-Ansatzes auf durch Wohnen geprägte Gebiete. In Nordamerika existieren gleich lautende Initiativen nur im Bundesstaat Minnesota, andere Bundesstaaten arbeiten mit NIDs (Wickel, Kreutz, Bitz 2007).

Charakter basiert auf:

Die Besonderheit dieser Urban Improvement Districts liegt in ihrer spezifischen Organisations- und Finanzierungsform, welche durch die folgenden drei Hauptmerkmale gekennzeichnet sind (u. a. Houston 2003; Bloem, Bock 2001):

Abgabenzahlung durch ...

- Die *Finanzierung* erfolgt durch eine zweckgebundene Zwangsabgabe (die bei entsprechendem Quorum von den betroffenen Akteuren in einem klar definierten, innerstädtisch gelegenen Bereich prozessbegleitend zu zahlen ist).

alle Eigentümer ...

- Die *Hauptakteure* des Ansatzes sind die Eigentümer (bei ihnen liegt die Abstimmungspflicht zur Festsetzung des Bereiches sowie die Zahlungsanforderung zur Finanzierung der Maßnahmen).

- Die *rechtliche Legitimation* erfolgt durch eine eigene Gesetzgebung (welche insbesondere den verpflichtenden kommunalen Abgabeneinzug bei den Eigentümern sowie Organisation, Beteiligte und alle wesentlichen Elemente zum Prozessverlauf festlegt).

**basierend auf
Gesetzgebung**

Private Initiative und staatlicher Zwang (Kersten 2007) bilden das Spannungsfeld in dem Improvement Districts agieren. Schuppert (2007) nennt dies einen neuen Urban Governance-Ansatz, als „hoheitliche Flankierung privater Selbstorganisation“. Ausgehend von privater Initiative, einem durch Eigentümer erarbeiteten und abgestimmten Entwicklungs-, Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts, wird bei der Gemeinde ein Improvement District beantragt. Nach Durchführung eines öffentlichen Beteiligungsverfahrens werden alle Zahlungspflichtigen zu ihrer Meinung über die Einrichtung eines solchen Bereiches befragt. Je nach gesetzlich festgesetztem Quorum erfolgt bei 51 bis zu 70 Prozent Zustimmung bzw. Nicht-Widerspruch der befragten Eigentümer die Festsetzung des Improvement Districts durch die Gemeinde. Einmal festgesetzt, erfolgt die Umsetzungsphase und damit die Finanzierung der Maßnahmen durch einen öffentlichen Abgabeeinzug. In New York City beispielsweise betrug das Budget der zu diesem Zeitpunkt bestehenden 52 BIDs im Jahr 2004 insgesamt rund 62 Mio. US-Dollar (DSBS 2005). Die Festsetzung eines Improvement Districts ist zeitlich befristet, kann jedoch nach erneutem Antragsverfahren verlängert werden.

**Festsetzung erfolgt
durch öffentliche
Satzung nach
positivem Quorum
der Immobilien-
eigentümer**

Ziel der Immobilieneigentümer an gewachsenen Geschäftsstandorten sowie Wohnstandorten ist es, sich mittels:

**Ziel ist die Stärkung
im Standort-
wettbewerb**

- eines abwechslungsreichen Branchenmixes bzw. einer nachfrageorientierten, zielgruppenspezifischen Qualifizierung des Wohnraums,
- einer guten Erreichbarkeit durch alle Verkehrsträger,
- eines attraktiven öffentlichen Raumes,
- eines guten Versorgungsstandards mit sozialer und technischer Infrastruktur und
- einer gemeinsamen Kundenkommunikation

gegenüber Mitbewerbern als wettbewerbsfähig zu erweisen.

BIDs finden weltweite Verbreitung, sind jedoch auch wegen Art der Verpflichtung der Eigentümer umstritten

Der BID-Ansatz hat seit seiner Etablierung in Nordamerika in den 1970er Jahren des vorigen Jahrhunderts weltweit Nachahmer gefunden, wobei sich aufgrund länderspezifischer Rahmenbedingungen durchaus starke Abweichungen feststellen lassen (Wiezorek 2006). Im Zentrum der Diskussion in Deutschland standen – bei weitgehender Einigkeit über die notwendige standortbezogene Einbindung von Immobilien- und Grundstückseigentümern – der Grad der Verpflichtung der Beteiligten zu finanziellem Engagement sowie Fragen zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung (u. a. Vollmer 2011). Ein 'klassischer' Streitpunkt hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ist die Reinigung des öffentlichen Raumes. Aus der Perspektive der Eigentümer ist diese mit den erhobenen Steuern bereits bezahlt. Die öffentliche Hand beruft sich auf die zu leistende Grundreinigung der Flächen und verweist auf eine private Finanzierung bei „on-top“-Erfordernissen.

2005 in Hamburg erste BID-Gesetzgebung in Deutschland

Im Januar 2005 trat die erste gesetzliche Grundlage zur Gründung eines BIDs bzw. so genannter Innovationsbereiche in Hamburg in Kraft. Nach dem Inkrafttreten des „Gesetzes zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ ermöglichte zu Beginn des Jahres 2006 mit Hessen erstmals ein Flächenland auf der Grundlage des „Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsviertel (INGE)“ einen verpflichtenden Abgabeneinzug. Weitere Bundesländer wie Schleswig-Holstein, Bremen, das Saarland oder auch Nordrhein-Westfalen folgten.

Anzahl festgesetzter BID-Initiativen überschaubar

Allerdings ist die Anzahl der festgesetzten BIDs in Deutschland bisher überschaubar (Heinze, Tschentscher 2008). Hamburg ist mit einer Vielzahl an BID-Initiativen Vorreiter der Entwicklung (Binger, Büttner 2008), aber auch in anderen Bundesländern wird intensiv an der Erprobung von Improvement Districts gearbeitet (vgl. u. a. DIHK 2009). Das vorgesehene Festsetzungsverfahren ähnelt den BID-Vorbildern aus Nordamerika und auch die grundlegende Akteursbe- und Aufgabenverteilung beruht auf den Erfahrungen mit dem BID-Modell (vgl. Abb. 11).

2007 erste HID-Gesetzgebung Deutschlands in Hamburg

Anfang 2007 dehnte Hamburg seine gesetzliche Grundlage für private Standortinitiativen auf Wohnquartiere aus und ermöglicht damit die der Grundidee von BIDs verwandten Housing Improvement Districts (HID), der jedoch bislang keine praktische Anwendung gefolgt ist.

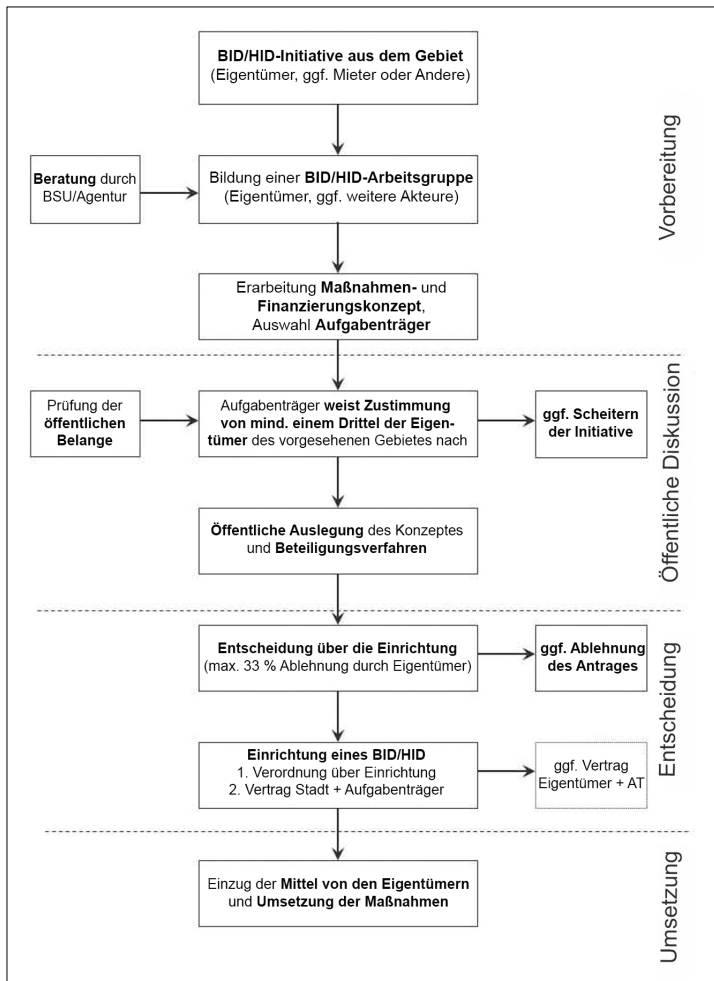


Abb. 11: Verfahrensablauf zur Einrichtung eines BID und HID in Hamburg (Quelle: Krüger, Wickel, Kreutz 2007, 39; überarbeitet)

D 1.3 ESG als Regelungsstatbestand der Bundesgesetzgebung

Die Debatte um ein verändertes Staatsverständnis, vom hoheitlichen zum kooperativen Staat (Ritter 1979; Benz 1994; Selle 2006), hat auch eine Auseinandersetzung mit neuartigen, gesetzlichen Regelungen zu bürgerschaftlich getragenen Stadtentwicklungsinitiativen bewirkt. Im Ergebnis der intensiven Diskussionen um die Einführung von BIDs in Deutschland regelt der Bundesgesetzgeber seit der Novellierung des BauGB 2007 über § 171 f private Initia-

Seit 2007 lässt das BauGB gesetzliche Festsetzung von ESG zu

tiven zur Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen. Er überlässt die Gesetzgebungskompetenz den Bundesländern und lässt auf der Grundlage städtebaulicher Ziele die Festsetzung von Satzung im Sinne von BIDs und HIDs durch landesrechtliche Regelungen zu.

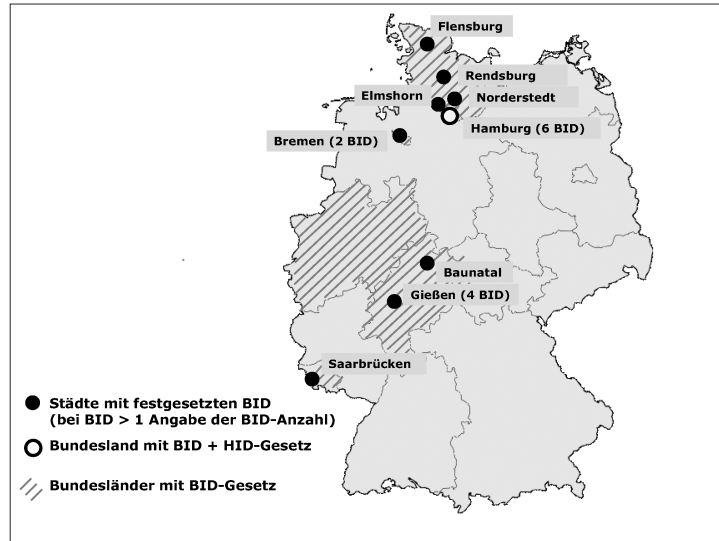


Abb. 12: Übersicht zum BID/HID-Entwicklungsstand in Deutschland (Stand: August 2010) (Quelle: Eigene Darstellung, ESRI ArcDATA, 2000)

Paragraph 171 f BauGB regelt mit der BauGB-Novelle aus dem Jahr 2006 private Initiativen in der Stadtentwicklung folgendermaßen:

„Nach Maßgabe des Landesrechts können unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands können durch Landesrecht Regelungen getroffen werden (§ 171 f BauGB 2007).“

§ 171 f BauGB eröffnet die Möglichkeit über verbindliche Abgaben die Standortentwicklung zu fördern

Der Gesetzgeber eröffnet mit dieser Regelung die Möglichkeit über Landesrecht neben finanziellen Anreizen über Förderprogramme auch das Zwangselement zur Mitwirkung an der Quartiersentwicklung einzusetzen. Allerdings verbindet sich dies mit der Forderung

nach einem strategischen privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichem Engagement und Gestaltungsanspruch.

Neben den ersten Erfolgen mit verbindlichen Abgabensätzen zur Standortentwicklung begann die Erprobung freiwilliger Standortinitiativen an Wohnstandorten. Abb. 13 zeigt einen Überblick über die Lage der öffentlich geförderten freiwilligen Eigentümerstandortgemeinschaften an Wohnstandorten in Deutschland.

**Parallel Etablierung
von geförderten
Initiativen**

Als erstes Bundesland entschied sich Nordrhein-Westfalen im Jahre 2007 für ein auf freiwilliger Basis beruhendes HID-Modellprojekt zur quartiersbezogenen Aufwertung von Wohnstandorten durch Immobilieneigentümer. Das über zwei Jahre laufende Modellvorhaben förderte Eigentümerinitiativen in den Städten Köln, Wuppertal und Dortmund. In allen drei Fällen gab die Förderung den Anfangsimpuls für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Eigentümern. Hintergrund des Modellvorhabens in NRW war, dass über eine Laufzeit von zwei Jahren die Notwendigkeit einer eigenen HID-Gesetzgebung für NRW geprüft werden sollte. Nach Ablauf und Evaluierung des Modellvorhabens erfolgte die Empfehlung an den Gesetzgeber, weiterhin ohne eigenen rechtlichen Rahmen auf der Basis von fördernden Maßnahmen das Thema weiterzuentwickeln.

**HID-Modellvor-
haben in NRW**

D 1.4 ESG als ExWoSt-Forschungsfeld

Ein im Jahr 2008 begonnenes Modellvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erprobt seit Anfang 2009 bundesweit an 15 Standorten ESG. Diese auf Freiwilligkeit beruhenden Initiativen sollen aus städtebaulicher Sicht bestehende Defizite bei der Einbindung privater Einzeleigentümer in Stadtumbauprozesse reduzieren (Brenner 2009, 43).

**Bund fördert durch
ExWoSt-Modellvor-
haben seit 2008 ESG**

Abbildung 13 verdeutlicht, dass sich die derzeit bestehenden ESG nahezu über das ganze Bundesgebiet verteilen. Aus den südlichen Bundesländern wie beispielsweise Bayern und Baden-Württemberg erfolgten jedoch keine Bewerbungen. Eine mögliche Erklärung für das mangelnde Interesse an solchen Initiativen könnte die noch vergleichsweise hohe Nachfrage am Wohnungsmarkt in diesen Regionen sein. Die mit der Kooperation verbundenen Transaktionskosten (vgl. Kapitel E 6.2) erfordern einen entsprechend hohen

**Keine Nachfrage
nach ESG-Modell-
vorhaben aus dem
Süden Deutsch-
lands lässt auf
geringeren Problem-
druck schließen**

Problemdruck in der Bewirtschaftung für die Entscheidung zur Kooperation.

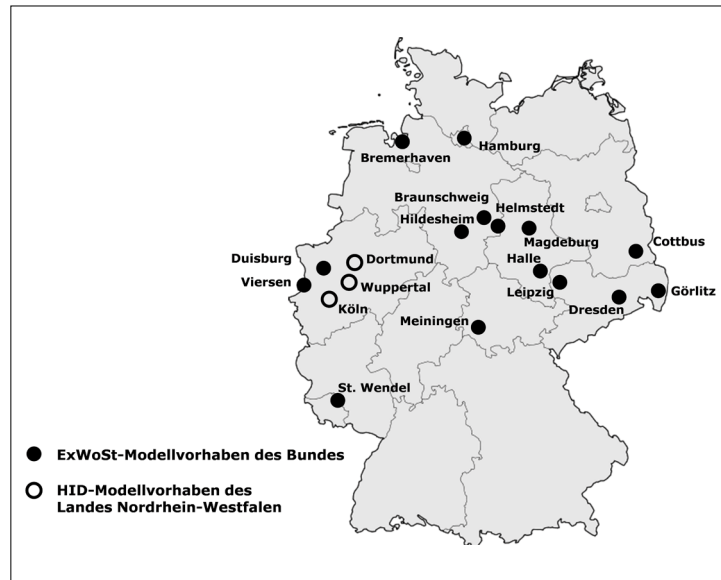


Abb. 13: Übersicht zu öffentlich geförderten Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland (Stand: April 2009) (Quelle: Eigene Darstellung, ESRI ArcDATA, 2000)

Charakteristische Merkmale der ESG-Modellvorhaben

Die anderen Modellvorhaben haben bereits erste Schritte im Entstehungsprozess vollzogen und im Zuge der Forschungsbegleitung eine Rückkopplung über ihren Entwicklungsstand gegeben. Dabei lassen sich erste charakteristische Merkmale der ESG-Modellvorhaben verdeutlichen (Stand Januar 2010):

- an den Standorten der geförderten ESG dominieren kleinteilige Eigentümerstrukturen;
- die überwiegende Anzahl der Initiativen steckt noch in der Gründungsphase und von daher sind die Erfahrungen mit der Umsetzung von Projekten noch gering;
- die bevorzugte Organisationsstruktur ist der Verein (wobei dies maßgeblich durch die öffentliche Vorgabe des Förderprogramms hinsichtlich einer Institutionalisierung der Initiative befördert wurde) und
- bei den Projekten bilden die Revitalisierung ungenutzter Flächen, die Öffentlichkeitsarbeit und die Aufwertung des Wohnumfeldes Maßnahmenswerpunkte (vgl. Tab. 14).

Die Bandbreite von ESG-Projekten bewegt sich zwischen investiven Maßnahmen (wie etwa der Begrünung von Blockinnenbereichen) bis hin zu nicht-investiven Maßnahmen (wie zum Beispiel der Einstellung von Quartiershausmeistern für Vermietungs- und Säuberungsleistungen am Standort).

Schwerpunkt in Anfangsphase auf nicht-investiven Projekten

D 2 Fallstudie ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund

D 2.1 Strukturdaten der Stadt Dortmund

Die Prognose des Landesbetriebes Information und Technik des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) ermittelte für das Land bis 2030 einen Bevölkerungsrückgang um minus 7 Prozent von 17,997 Millionen auf 17,332 Millionen Einwohner. Für das Ruhrgebiet wird ein Rückgang von minus 8 Prozent prognostiziert, was einem Verlust von rund 375.800 Einwohnern bis 2030 entspricht. Diese Tendenz setzt in der Stadt Dortmund allerdings mit dem für das Ruhrgebiet geringsten Verlust von minus 2,6 Prozent fort. Tritt diese Prognose ein, würden in Dortmund im Jahre 2030 rund 571.900 Menschen (bei einem Stand von 584.412 Einwohnern vom 31.12.2008) leben (AWO Dortmund 2009a, 47). Die Bevölkerung Dortmunds (laut AWO Dortmund 2009b, 6) bestand im Jahre 2008 zu 71 Prozent aus Deutschen, 12,6 Prozent aus Ausländern und 15,7 Prozent aus Deutschen mit Migrationshintergrund.

In den kommenden Jahrzehnten wird nicht nur eine Verringerung der Einwohneranzahl, sondern auch die Verschiebung in der Altersstruktur erwartet. So wird prognostiziert, dass der Anteil der über 80-Jährigen von 5,0 Prozent auf 7,5 Prozent im Jahre 2010 steigt (absolut 13.400 Personen). Parallel dazu sinkt der Anteil der 15-bis 25-Jährigen von 11,5 Prozent auf 9,3 Prozent (absolut 14.700 Personen) (AWO Dortmund 2009a, 67 ff.).

Die Struktur des Wohnungsmarktes verändert sich durch eine andauernde Haushaltsverkleinerung und den damit verbundenen Anstieg der Haushaltszahlen. Die Zahl der Ein-Personen-Haushalte hat sich auf rund 47 Prozent erhöht, hingegen sind die anderen Haushaltstypen leicht rückläufig. Insgesamt hat sich die durchschnittliche Haushaltsgröße bereits auf 1,92 verringert. (AWO Dortmund 2009a, 49 f.).

Die Nahwanderungsverflechtungen mit benachbarten Kommunen verliefen für die Stadt Dortmund im Jahre 2008 nach einigen Jahren erstmalig wieder leicht positiv. Dieses Plus ergab sich bei gleich bleibenden Zuzügen aus den verringerten Fortzügen. Verantwortliche Altersklasse für die positive Bilanz der Stadtumlandwanderung

Prognostizierter Bevölkerungsrückgang für NRW betrifft Dortmund in abgeschwächter Form

Verschiebung der Altersstruktur

Haushaltsverkleinerungen und ansteigende Haushaltszahlen prägen die Struktur des Wohnungsmarktes

2008 erstmals wieder Wanderungsgewinne

ist die Gruppe der 18- bis 30-Jährigen. Alle anderen Altersklassen fallen negativ aus. Auch die Fortzüge in der Altersklasse der über 65-Jährigen übersteigen die Zuzüge. Eine Reurbanisierung bei Senioren ist in Dortmund noch nicht absehbar.

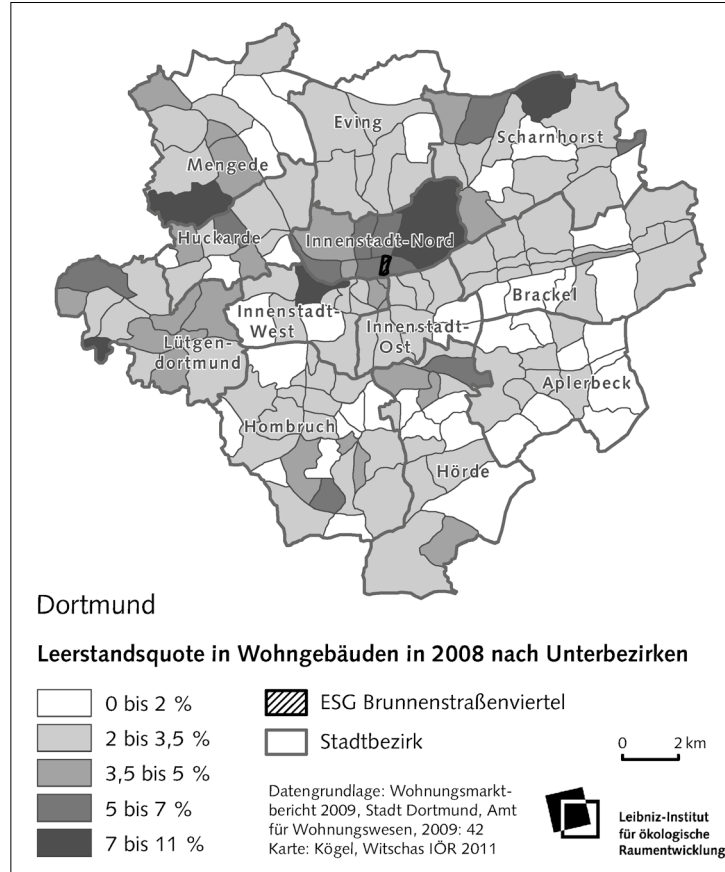


Abb. 14: Leerstandsquote in Wohngebäuden in Dortmund (2008)

Ansteigende Arbeitslosenquote

Die Arbeitsmarktsituation korreliert mit dem allgemeinen Konjunkturausschlag und der Krise der internationalen Finanzmärkte. Zu Beginn des Jahres 2009 registrierte die Stadt Dortmund 13,3 Prozent Arbeitslose und eine besorgniserregende Schrumpfung der Stellenangebote.

Einkommensniveau deutlich unter NRW-Durchschnitt

Das verfügbare Einkommen der Einwohner Dortmunds lag 2007 im Mittelfeld im Städtevergleich NRW. Mit einem durchschnittlich verfügbaren Jahreseinkommen von 16.901 Euro liegt Dortmund jedoch deutlich unter dem Durchschnittswert für NRW (19.290 Euro pro Jahr) und hinter der Stadt Essen (19.597 Euro pro Jahr).

Der Anteil der Arbeitnehmer mit weniger als 10.000 Euro Einkommen ist in Dortmund mit 33 Prozent im Landesvergleich besonders hoch. Der Anteil der Einkommensgruppe zwischen 50.000 bis 125.000 Euro liegt in Dortmund bei 12,4 Prozent.

Tab. 7: Ausgewählte Bevölkerungsdaten zu Dortmund
(Quellen: AWO Dortmund 2009, Bertelsmann 2008)

Einwohnerzahl (31.12.2008)	Prognose 2030	Anteil Ü80 (2008)	Anteil Ü80 (2030)	Ausländeranteil (31.12.2008)	Steuereinnahmen pro Einwohner (2008)
584.412	571.900	2,5 Prozent	7,5 %	15,9 %	929,0 Euro

Das Dortmunder Mietniveau differenziert sich stark nach Stadtbezirken aus und blieb im Bestand in den letzten Jahren stabil. So ermittelte die Preisdatenbank der IDN ImmoDaten GmbH für das Jahr 2008 eine Preisspanne der Mietpreismediane von 4,60 €/m² im Stadtbezirk Scharnhorst (ähnlich für den Stadtbezirk Innenstadt Nord) und bis zu 6,14 €/m² im Stadtbezirk Hombbruch. Angesicht der Nachfrage- und Angebotsentwicklung wird der Dortmunder Wohnungsmarkt als entspannt mit einem ausreichenden Angebot im niedrigen Preissegment bewertet. Leichte Anspannungen werden hinsichtlich preiswerter Angebote bei großen Wohnungen registriert. Bei annähernd gleich bleibenden „kalten“ Wohnkosten im Vergleich zwischen 2007 und 2008, verzeichnete Dortmund einen erheblichen Preisanstieg bei den Energiekosten (AWO Dortmund 2009a, 59 ff.).

Die Wohnungspolitik der Stadt Dortmund setzt maßgeblich auf attraktive Angebote zur Wohneigentumsbildung für Familien sowie attraktive altersgruppenübergreifende Angebote für Ein-Personen-Haushalte. Zudem spielt aufgrund des durchschnittlich niedrigen Einkommensniveaus die Versorgung mit preiswertem Wohnraum eine zentrale Rolle, aber die Nachfrage nach hochwertigem Wohnen im oberen Preissegment ist ebenso gegeben (AWO Dortmund 2009a, 56).

Stabiles Mietpreisniveau, steigende Betriebskosten

Wohnungspolitik setzt Schwerpunkte auf familiengerechte sowie preislich ausgewogene Angebote

D 2.2 Strukturdaten des ESG-Standortes

Das Brunnenstraßenviertel liegt in der Dortmunder Nordstadt und zählt zu den am dichtesten bewohnten Gebieten in der Stadt

ESG-Quartier liegt innenstadtnah in der gründerzeitlich bebauten Dortmunder Nordstadt

(AWO Dortmund 2009b, 5). Das Quartier ist geprägt durch eine dichte vier- bis fünf-geschossige Blockrandbebauung mit vorwiegend gründerzeitlichen Fassaden und umfasst mehrere Gründerzeitblöcke mit insgesamt 202 Wohngebäuden. 60 Prozent der Gebäude wurden vor 1949 erbaut und gerade mal vier Prozent entstanden nach 1970. Damit handelt es sich von der städtebaulichen Grundstruktur um ein intaktes Quartier. Die dominierende Wohnungsgröße liegt bei zwei- bis drei-Zimmern. Knapp ein Viertel der Wohnungen bieten 50 Quadratmeter Wohnfläche oder weniger, gerade mal 17 Prozent bieten 90 Quadratmeter oder mehr (AWO Dortmund 2009b, 10). Insbesondere einige sogenannte „Schrottimmobilien“¹⁵ an prominenter Stelle, wie beispielsweise das Gebäude Brunnenstraße 25, prägen das negative Image des Standortes.

**Brunnenstraßen-
viertel ist geprägt
durch einen hohen
Ausländeranteil ...**

Die Bevölkerungsstruktur unterscheidet sich hinsichtlich ihres Anteils von Ausländern deutlich vom übrigen Stadtgebiet. Gegenüber knapp 13 Prozent Ausländeranteil in der Stadt Dortmund sind der im Brunnenstraßenviertel Lebenden (Stichtag 31.12.2008) knapp 50 Prozent Ausländer und rund 15 Prozent Deutsche mit Migrationshintergrund. Diese stammen maßgeblich aus der Türkei, Polen und Portugal (AWO Dortmund 2009b, 6).



Abb. 15: Eigentübertyp der Wohngebäude in der ESG Brunnenstraßenviertel

¹⁵ Nähere Untersuchung zum Umgang mit „Schrottimmobilien“ siehe BBR 2009a.

Die Altersstruktur im Brunnenstraßenviertel weicht erheblich von der Struktur der Gesamtstadt ab. Das Quartier ist deutlich jünger. So befinden sich immerhin 41 Prozent der Bewohner im Alter zwischen 18 und 39 Jahren (gegenüber 28 Prozent in der Gesamtstadt) und der Anteil der über 65-Jährigen fällt mit rund 8 Prozent (gegenüber rund 21 Prozent in der Gesamtstadt) sehr niedrig aus (AWO Dortmund 2009b, 7).

... eine überdurchschnittlich junge Bevölkerung,

Die Haushaltsstruktur ist am ESG-Standort insbesondere durch eine hohe Anzahl von Ein-Personen-Haushalten (rund 63 Prozent gegenüber 47 Prozent Gesamtstadt) und eine geringe Anzahl von (Ehe-)Paaren ohne Kinder (rund 15 Prozent gegenüber rund 30 Prozent Gesamtstadt) geprägt. Mit diesen Werten verzeichnet das Brunnenstraßenviertel die Extremwerte, des in der Tendenz für den gesamten Stadtbezirk Innenstadt-Nord geltenden Charakters.

... eine hohe Anzahl Ein-Personen-Haushalte und geringe Anzahl Paare ohne Kind, ...

Der für die Gesamtstadt geltende leichte Bevölkerungsrückgang von 1,2 Prozent zwischen 2003 und 2008 steht einer deutlich stärkeren Abwanderung im Brunnenstraßenviertel von 13,8 Prozent gegenüber (AWO Dortmund 2009b, 8). Allerdings muss dies kein Indiz für einen realen absoluten Bevölkerungsrückgang im Quartier sein, wenn sich ggf. neue Zuwanderer nicht entsprechend anmelden. Die Arbeitslosenquote im Brunnenstraßenviertel liegt mit rund 33 Prozent (Stand 20.9.2008) deutlich über dem Schnitt der Gesamtstadt mit rund 13,5 Prozent.

... eine relativ hohe Abwanderungs- und Arbeitslosenquote.

Die Leerstandsquote im Brunnenstraßenviertel liegt mit rund 13 Prozent (Stand 31.3.2009) deutlich über dem städtischen Durchschnittswert von rund 3 Prozent, der als struktureller Leerstand gewertet werden kann. Eine Bewohnerbefragung, durchgeführt von der Ruhr-Universität Bochum¹⁶, ergab, dass neben dem negativen Wohnumfeld das Alter der Gebäude und der schlechte Zustand die Ursachen für den hohen Leerstand sind.

Zusätzlich prägen eine hohe Leerstandsrate und ...

Das Mietniveau im Quartier ist im gesamtstädtischen Vergleich als günstig einzuordnen. Die Wohnungsunternehmen, die insbesondere im benachbarten Hannibalviertel Eigentum besitzen, geben den Mietpreis zwischen 4,23 bis zu 4,71 Euro an, zu dem dann noch bis zu 2 Euro Betriebskosten kommen. Diese günstigen Miet-

... ein geringes Mietniveau den Wohnstandort Brunnenstraßenviertel.

¹⁶ Insgesamt wurden 2.000 Personen über 18 Jahren bei der Bewohnerbefragung im Brunnenstraßen- und Hannibalviertel (Nachbarquartier) befragt. Die Rücklaufquote lag bei 22 Prozent.

bedingungen geben bei rund einem Drittel der Befragten den Ausschlag für die Anmietung der Wohnung im Brunnenstraßenviertel.

Tab. 8: Strukturdaten zum Quartier der ESG Brunnenstraßenviertel
(Quelle: AWO Dortmund 2009b)

Eigentümerstruktur	Baustil	Anzahl Gebäude/WE	Leerstandquote	Mietniveau	Bleibedauer	Arbeitslosenquote	Ausländeranteil	über 65ige
Kleinteilig	Gründerzeitquartier	202/1.500	13 %	ca. 4,2-4,7 Euro	35 % unter 3 Jahre	33 % 2008	ca. 50 %	8 %

Unterschiedliche Bleibedauer der Einwohner im Quartier – langfristig bleibende Bewohner und Kurzperioden-Einwohner sind ähnlich zahlreich

Hinsichtlich der Bleibedauer der Bewohner im Quartier zeichnet sich ein differenziertes Bild ab. So wohnen im Durchschnitt immerhin 40 Prozent der Bewohner bereits über 10 Jahre im Quartier. Andererseits ist der Anteil der unter drei Jahren im Quartier lebenden mit 35 Prozent ebenfalls sehr hoch (AWO Dortmund 2009b, 9). Leider liegen keine Aussagen hinsichtlich der Alterstruktur oder auch der Nationalität in Bezug auf die Bleibedauer im Quartier vor. Aus den Gesprächen mit den Eigentümern des Quartiers ließe sich die These ableiten, dass die langfristig im Gebiet Lebenden der älteren, noch mit der Bergbautradition verbundenen Bevölkerung angehören. Die jungen, aus dem Ausland kommenden Bewohner erleben das Quartier als Anfangsstation ihres neuen Lebens in Deutschland. Mehrfach wurde das Brunnenstraßenviertel durch die Interviewpartner als „Auffangbecken“ für Migranten bezeichnet. Diese These wird durch die Tatsache gestützt, dass überwiegend ausländische Bewohner das Quartier verlassen (AWO Dortmund 2009b, 9). Auf der anderen Seite ist der Anteil deutscher Bewohner mit rund 35 Prozent bereits so gering, dass der hohe Anteil an Wegzügen durch Ausländer damit in engem Zusammenhang stehen könnte. Grundsätzlich alarmierend ist, dass in der Bewohnerbefragung immerhin 46 Prozent die Absicht eines Wegzugs bekundeten.

Durchgewachsene Versorgung mit sozialer Infrastruktur, ...

Die Versorgung mit sozialer Infrastruktur im Quartier wird unterschiedlich bewertet. So fehlen insbesondere genügend Kindergartenplätze im Gebiet. Hingegen wird das schulische Angebot als gut bewertet. Die Grundschule Kleine Kielstraße erhielt 2006 für die Leistung die „in einem schwierigen Umfeld pädagogische Leidenschaft mit professionellem Können und modernem Qualitäts-

management verbindet“ (AWO Dortmund 2009b, 12) den ersten „Deutschen Schulpreis“.

Das Brunnenstraßenviertel zeichnet sich durch eine sehr gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen und periodischen Bedarfs aus. Zum einen befinden sich in direkter Nähe zwei Einkaufszentren, zum anderen sind die Dortmunder Innenstadt, aber auch stadtteilbezogene Zentren wie der Nordmarkt fußläufig erreichbar. Die im Gebiet liegenden Gewerbeflächen verzeichnen hohe Leerstände bzw. bieten Angebote minderer Qualität wie Internet- und Call-Cafés sowie Kioske und Spielotheken.

Die Erreichbarkeit des Quartieres durch den öffentlichen Nahverkehr oder auch mittels motorisierten individuellen Verkehrs ist gut. So liegt unmittelbar am Standort die U-Bahnstation „Brunnenstraße“, die mit zwei Stationen eine schnelle Anbindung an die Innenstadt gewährleistet. Zudem ist ein Radwegenetz und die Anbindung ans Autobahnnetz gegeben.

sehr gute Nahversorgung und ...

... gute Erreichbarkeit des Standortes mit MIV und ÖPNV.

D 2.3 Entstehung, Akteure und Inhalte der ESG

Die Kooperation zwischen Immobilieneigentümern im Brunnenstraßenviertel geht auf erste Zusammentreffen im Rahmen des durch das Quartiermanagement für den QM-Bereich Nordmarkt initiierten Eigentümerforums zurück. Diese zum Austausch zwischen Eigentümer bis heute erfolgreich laufende Plattform war für einige Eigentümer aus dem Brunnenstraßenviertel rund um den Flensburger Platz der Anlass für einen räumlich noch stärker eingegrenzten Austausch.

Die Initiative für die ESG begann mittels eines Antrages beim Land NRW durch die Stadt Dortmund. Ausgangspunkt für das so genannte HID-Projekt „Flensburger Platz“ im Dortmunder Brunnenstraßenviertel war die landesweite Diskussion zur Einführung des Gesetzes für Immobilien- und Standortgemeinschaften des Landes Nordrhein-Westfalen (ISGG NRW) vom 10. August 2008. Die organisierte Wohnungswirtschaft setzte sich für die gleichzeitige Ausweitung auf Wohnbereiche ein, in der Hoffnung, womöglich insbesondere die Kleineigentümer in die Stadtumbau-Prozesse einbinden zu können. Die Landesregierung entschied sich zunächst für eine Phase mit drei Modellprojekten, innerhalb derer die Sinnhaftigkeit einer HID-Gesetzgebung geprüft werden sollte.

Impuls zur Initiative durch Eigentümerforum des Quartiermanagements

Aufmerksamkeit für das Thema durch landesweite Diskussion um HID-Gesetzgebung

**Bewerbung als
Modellprojekt durch
die Stadt Dortmund
aufgrund stadtwei-
ter Problemanalysen**

Die Stadt Dortmund bewarb sich auf das Modellvorhaben mit dem Modellstandort „Flensburger Platz“. Dieser Bewerbung war eine Leerstandsuntersuchung, die Rücksprache mit den Quartiersmanagement Nordmarkt und eine Befürwortung des Arbeitskreises Immobilienentwicklung Nordstadt vorausgegangen. Zudem wurde auf eine bereits bestehende Initiative von Eigentümern wert gelegt.

**Ursprüngliches
Modellprojekt-
gebiet umfasste
39 Gebäude ...**

Die ursprüngliche, räumlich definierte Initiative umfasste den Bereich des Flensburger Platzes mit insgesamt 39 Wohngebäuden, von den 29 im Einzeleigentum und 7 Eigentumsgemeinschaften gehören. Im Jahre 2008 standen innerhalb dieses Quartiers 30 Wohnungen leer, die sich teilweise auf „Schrottimmobilien“, wie die Brunnenstraße 25, konzentrieren.

**... später dann
Erweiterung des
HID-Gebietes auf
Brunnenstraßen-
viertel und damit
202 Gebäude.**

Im weiteren Prozessverlauf erfolgte eine Erweiterung des HID-Gebietes auf das gesamte Brunnenstraßenviertel. Anlass für die Erweiterung bildete die geringe Anzahl an aktiv an den Sitzungen teilnehmenden Eigentümern. Mit der Erweiterung verband sich die Hoffnung, über eine höhere Anzahl Beteiligter eine handlungsfähigere Gruppe bilden zu können. Das Brunnenstraßenviertel umfasst mehrere Gründerzeitblöcke mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur aus privaten Kleineigentümern, davon teilweise Selbstnutzer, sowie Erben- und Eigentümergemeinschaften. Insgesamt umfasst das Gebiet 202 Wohngebäude mit 1501 Wohnungen (AWO Dortmund 2009b, 10).

**Trotz jahrzehnte-
langer Förderung
bleiben gravierende
Problemlagen:**

Die im Brunnenstraßenviertel diagnostizierten Problemlagen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Konflikte und Kriminalität im öffentlichen Raum;
- Prostitutionsszene in leer stehenden Häusern;
- Drogenhandel und -konsum im Bereich der U-Bahnstation Brunnenstraßenviertel;
- regelmäßige Trinkgelage am Flensburger Platz;
- Unsauberkeit durch wilde Sperrmüllablagerungen;
- Verwahrloste Häuser und Schrottimmobilien,
- hohe Leerstände in Wohn- und Gewerbeeinheiten sowie
- eine sozial unausgewogene Mieterschaft.

Die Problemlage im Quartier erscheint komplex und nicht durch einen Akteur behebbar. Auslöser für das negative Image des Stand-

ortes sind städtebauliche Missstände und soziale Spannungen. Beides wirkt sich negativ auf den öffentlichen Raum aus. So entsteht durch die Mischung von fehlenden Investitionen in die baulichen Bestände, die nachlässige Auswahl der Mieter und durch die verschiedenen kulturellen Hintergründe bei den Mietern eine teilweise brenzlige Mischung im Quartier.

Komplexe Problemlage, die nicht durch einen Akteur lösbar scheint

In den durch das Forschungsinstitut empirica moderierten Workshops konnten innerhalb von anderthalb Jahren bereits erste Ergebnisse erzielt werden:

- Sperrmüllbeseitigung durch die Entsorgung Dortmund GmbH (EDG);
- Verstärkte Präsenz durch das Ordnungsamt;
- Umwidmung des Flensburger Platzes zur Spielplatzfläche (neuer Rechtsrahmen für ordnungsbehördliches Handeln) und
- Einstellung von zwei Quartiershausmeistern (Finanzierung ARGE (75 %) und Eigentümer (25 %)).

Bei der Nennung der ersten Ergebnisse ist auffällig, dass der Beitrag durch private Akteure an der Realisierung der Maßnahmen gering ist. In erster Linie haben städtische Abteilungen oder Gesellschaften ihren Leistungsumfang im Quartier erhöht bzw. wurde der Rechtsrahmen am Flensburger Platz für anderes ordnungsrechtliches Handeln geschaffen. Bei den Quartiershausmeistern erfolgt eine 75-prozentige Förderung durch die ARGE. Die verbleibenden 25 Prozent müssen durch die Eigentümer finanziert werden.

D 2.4 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten

Die Stadt Dortmund ist in der Analyse der Wohnungsmarktentwicklungen sowie damit verbundener strategischer und operativer Grundsatzfragen sehr engagiert. Seit den 1990er Jahren ist die Wohnungspolitik integrativer Bestandteil der Stadtentwicklungspolitik. Dabei spielt das Monitoring zum Wohnungsmarkt mittels jährlicher Berichte, Szenarien zur langfristigen Wohnungsmarktentwicklung (2003), der Masterplan Wohnen 2004, das kommunale Wohnkonzept Dortmund 2009 oder auch die Integrierten Stadtbezirksentwicklungskonzepte (für die Innenstadt-Nord von 2009) eine wesentliche Rolle. Ergänzend erfolgen seit 2007 in Zusam-

Umfangreiches Monitoring des Wohnungsmarktes durch die Stadt Dortmund

menarbeit mit der Ruhr-Universität Bochum kleinräumige Quartiersanalysen, wie beispielsweise für das Quartier „Brunnenstraße und Hannibalviertel“ im Jahre 2009.

Dominierende öffentliche Strategie für das Quartier ist bereits seit den 1960er Jahren die „Entwicklung“ des Standortes

Die Stadt Dortmund verfolgt bereits seit den 1960er Jahren mit einer Reihe von Förderansätzen eine Aufwertungsstrategie für die Dortmunder Nordstadt (DO 2010, 56). Bereits seit Jahrzehnten kommen städtebauliche und soziale Förderprogramme zum Einsatz. In den 1990er Jahren noch eher der Flächensanierung verbunden, folgte ab Mitte der 1980er Jahre im städtebaulichen Nordstadt-Programm eine Finanzierung der erhaltenden Stadterneuerung. In unmittelbarer Nähe zum ESG-Standort wurde beispielsweise mit dem Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ des Landes Nordrhein-Westfalen das ehemalige Straßenbahndepot zu einem Zentrum für Kultur, Kunst und Handwerk umstrukturiert. Bereits in den 1990er Jahren wurden die städtebaulichen Maßnahmen durch wirtschaftliche und soziale Aspekte ergänzt.

Seit 2001 URBAN II Gebiet und im Fokus wirtschaftlicher und sozialer Stabilisierungsmaßnahmen

Seit 2001 wird dieser integrierte Ansatz als EU-Gemeinschaftsinitiative Urban II zur Stabilisierung der Nordstadt weitergeführt. Angesichts der Funktion als „Auffangbecken“ für Migranten erfolgt ein fortwährender Bevölkerungsaustausch und damit die eher dauerhafte Aufgabe stabilisierender Intervention durch die Stadt. Die Degressivität übergeordneter Förderprogramme hat jedoch dazu geführt, dass eine Verstetigung der Förderung nicht realisiert werden konnte. Stattdessen entschied sich die Stadt Dortmund trotz Haushaltssicherung für die eigenständige Finanzierung des Quartiersmanagements. Diese Entscheidung ist angesichts der Haushaltsnot der Stadt als dringlich eingeschätzte Intervention einzustufen. Die Beteiligung an dem HID-Modellvorhaben des Landes NRW bot somit eine zusätzliche attraktive Möglichkeit, ohne umfangreiche Eigenmittel an einem Problemstandort Impulse setzen zu können.

Einsatz HID-Projekt durch die Stadt als Aktivierungsinstrument von Eigentümern

Für die Stadt schien der HID-Ansatz zudem ein probates Mittel, da es Hilfe im Umgang und der Motivation von privaten Kleineigentümern versprach und somit Investitionen in den Bestand initiiert werden sollten. Die Motivation von städtischer Seite lag in der durch die oben bereits beschriebenen Kennwerte hinsichtlich Leerstandzahlen, Wanderungsbewegungen und sozioökonomischer Indikatoren. Aus Sicht der öffentlichen Akteure besitzt das

Quartier grundsätzlich gute Entwicklungspotenziale und ist für die Entwicklung der Nordstadt insgesamt zentral.

Insbesondere die Anfangsinitiative der Eigentümer vom Flensburger Platz war stark durch den Gedanken nach einer stärkeren Interessensvertretung getrieben. Da diese Initiative zum Zeitpunkt der Auswahl des Standortes als vergleichsweise aktiv eingeschätzt wurde, erfolgte die Bewerbung der Stadt Dortmund mit dem Standort „Flensburger Platz“.

Gruppe gleichgesinnter Eigentümer als ein Indikator für die Standortwahl durch die Stadt

Im weiteren Verlauf des Verfahrens stellte sich die Motivationslage der aktiven Einzeleigentümer im HID-Modellvorhaben differenzierter dar. Ein Beteiligter beschreibt die Ausgangslage so: „Manche kommen zum meckern und manche kommen, um etwas zu tun. Beiden Gruppen muss man ihre Plattform geben, aber man sollte sie voneinander trennen“ (G 7). Zunächst wurde versucht, beiden Bedürfnissen innerhalb einer Gruppe gerecht zu werden. Dafür bot die professionelle Begleitung während des HID-Verfahrens Gelegenheit. Dank externer Moderation bestand zunächst für alle Eigentümer des Bereiches rund um den Flensburger Platz an so genannten „Auskotz-Runden“ teilzunehmen. Um von dieser stark problematisierenden Diskussion hin zu einer agierenden Initiative zu kommen, wurden in den Arbeitsgruppen themenbezogene Lösungsvorschläge diskutiert.

Umfangreichere Einladungen ergaben komplexere Motivationslage

Die Diskussionskultur ist durch eine massive Erwartungshaltung der Eigentümer gegenüber der Stadt geprägt. Dabei werden Argumente wie:

Massive Erwartungshaltung der Eigentümer gegenüber der Stadt

- die bereits erhobenen Steuerzahlungen;
- die zusätzliche Reinigungsgebühren und
- eine grundsätzliche Verantwortung durch die Stadt

angeführt, aus denen eine negative Haltung gegenüber weiteren Zahlungserfordernissen hervorgeht. Das Interesse zur Teilnahme an den Sitzungen entstammt dann eher der Haltung:

- Erwartung, dass die Stadt ihrer Aufgabenerfüllung nachkommt;
- die Stadt bei ihrer Aufgabenerfüllung zu kontrollieren und
- Informationen über das Vorgehen der anderen Beteiligten zu bekommen.

Motivation zur Beteiligung: Kontrolle und Reduktion von Unsicherheit

Die Motivation der Eigentümer zur Beteiligung an den Sitzungen des HID-Projektes ist in erster Linie durch eine konkrete Problemwahrnehmung im öffentlichen Raum und die Informationsgewinnung über Strategien der Stadt geprägt. Die benannten Probleme werden von den Teilnehmern nicht als eigenes Verschulden wahrgenommen, sondern entweder dem Fehlverhalten der Mieter geschuldet bzw. als Versäumnis der Stadt interpretiert.

Dominante Handlungsstrategie der Eigentümer: Abwarten

Dementsprechend zeigen sich als dominierende Handlungsstrategien der Eigentümer in der kollektiven Situation die abwartende Haltung und der „Alleingang“ eines Einzelnen. Konkret bedeutet dies, dass das einzige Projekt mit finanzieller Beteiligung durch die Eigentümer, den zwei Quartiershausmeistern, ausschließlich dank der Verantwortungsübernahme durch einen einzelnen Eigentümer realisiert werden konnte.

Mangelnde Übernahme von Verantwortung durch die Eigentümer

Für die meisten Eigentümer kam die Übernahme von Verantwortung im Zuge der Standortgemeinschaft nicht in Frage. Zumindest nicht in Form einer Mitgliedschaft in einer Organisation, der Anstellung von Arbeitnehmern oder des ggf. Auffangens eventueller Zahlungsausfälle durch andere Beteiligte. Ein Grund für diese passive Haltung könnte in der dominierenden Strategie des „Abwartens“ in Bezug auf die eigene Immobilie liegen. So umschreiben einzelne Besitzer den Umgang mit ihrem Eigentum sinngemäß:

- ich wäre schon längst weg (Eigennutzer), wenn uns die Immobilien nicht gehören würde;
- ich bin nur ein „Renditejäger“, der die Immobilie so bald als möglich versilbern wird oder
- ich kann erst wieder etwas tun, wenn der Kredit abgezahlt ist.

Durch die Bereitschaft eines Eigentümers, die beiden Quartiershausmeister bei seinem Unternehmen anzustellen, konnte das Projekt trotz der zögerlichen Haltung der beteiligten Eigentümer realisiert werden. Mit dieser Anstellung verbindet sich ebenso die Garantie zur Ausfallfinanzierung, sollten die durch die Eigentümer zu tragenden 25 Prozent Beteiligung nicht durch einen Betrag von knapp 50 Euro monatlich von 40 Eigentümern der Gemeinschaft gezahlt werden.

D 2.5 Institutionelle Merkmale der ESG

Aufgrund der langjährigen Förderpraxis im Bereich Dortmunder Nordstadt und dem Wirken des Quartiersmanagements in den unterschiedlichsten Initiativen bestand auch zu einzelnen Eigentümern im Brunnenstraßenviertel bereits ein Bekanntheitsverhältnis. Diesem Kontakt ist es zu verdanken, dass im Zuge der Standortwahl für das HID-Projekt die Wahl auf das Quartier fiel.

Bekanntheit der Akteure untereinander durch QM und URBAN-II

Auf Einladung der innerhalb des Modellvorhabens eingesetzten Moderation konnten dann neben den Akteuren der bestehenden Eigentümerinitiative auch neue Teilnehmer, zunächst aus dem Bereich rund um den Flensburger Platz gewonnen werden. Durch den ersten Austausch wurde schnell klar, dass die Beteiligten die Probleme am Standort ähnlich einschätzen.

Festlegung des Einladungskreises durch externe Moderation

Für den Umgang mit den Problemen gehen die Vorstellungen jedoch teilweise auseinander. So würde die öffentliche Hand tendenziell die Etablierung einer neuen Institution als lokaler Akteur begrüßen, auch weil sich damit ein Ansprechpartner für öffentliche Institutionen ergäbe. Ein Großteil der Eigentümer empfindet sich selbst als machtlos, eine neue Institution als zu aufwändig und erwartet die Problemlösung durch die Stadt.

Wer sich wie um die Probleme im Quartier kümmern sollte, ist umstritten

Auffällig ist die unterschiedliche Interpretation des Zusammenhangs zwischen Problem und eigenem Handeln. Zum einen gibt es Eigentümer, die den Zusammenhang zwischen eigenem Vermietungsangebot und Gesamtentwicklung des Standortes definieren. Diesen ist dann auch die gegenseitige Abhängigkeit zwischen benachbarten Eigentümern gegenwärtig. Andere beklagen den Verlust der Gemeinschaft in der Stadt und versuchen im Alleingang Dinge zu bewegen. Und eine erdrückend große Mehrheit kommt zu den Treffen, um Forderungen an die Stadt zu richten bzw. erscheint erst gar nicht.

Unterschiedliche Erklärungen für Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge

Aufgrund dieser gegensätzlichen Sichtweisen hinsichtlich des institutionellen Rahmens für eine Standortgemeinschaft erfolgt die Zusammenarbeit als loses Netzwerk mit einer externen Moderation. Während der Modellprojektphase (2007-2009) erfolgte die Moderation über das Forschungsinstitut empirica. Nach Abschluss des Projektes moderiert nun das Quartiersmanagement die Treffen. Diese finden unregelmäßig und tendenziell eher auf Initiative der Moderation statt. Aus dem Kreis der Eigentümer bestand keine

Zusammenarbeit in losem Netzwerk

Bereitschaft, die Rolle eines Sprechers einzunehmen und damit die Initiative nach Außen zu vertreten.

**Intransparenzen
belasten Vertrauens-
verhältnis**

Einseitige Festlegungen und Intransparenzen belasten das Vertrauensverhältnis zwischen den Eigentümern. So scheint es, dass dem Start der Hausmeister keine wirkliche Einigung auf das Projekt durch eine Mehrheit der Eigentümer vorausgegangen ist. Vielmehr habe ein Eigentümer den Vorschlag durchgesetzt. Dies würde erklären, warum einige Eigentümer eher misstrauisch die Konstruktion über die Privatfirma beäugen und tendenziell eine Vermischung mit dem privaten Hausverwaltungsgeschäft unterstellen. Uninformiertheit kann natürlich auch durch die mangelhafte Integration erzeugt werden. De facto ist das Projekt nicht so verankert, dass es derzeit ein Selbstläufer wäre. Grundsätzlich könnte sich dies aber durch eine transparente Informationspolitik ändern lassen.

**Ausschließlich
private Kleineigen-
tümer am Standort**

Die ESG setzt sich aus privaten Kleineigentümern zusammen, einzelne von ihnen wohnen auch im Quartier und können daher auch aus der Mieterperspektive über das Quartier berichten. Zusätzliche Akteure aus dem Quartier sind in die Zusammenarbeit nicht integriert.

**Keine rechtlichen
und sehr schwache
soziale Sanktions-
möglichkeiten
in der Gruppe**

Rechtliche Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung in der Gruppe getätigter Vereinbarungen bestehen nicht. Trotzdem gibt es eine hohe Hemmschwelle bei den Eigentümern, sich freiwillig auf Aktivitäten zu verständigen. Auch die sozialen Sanktionsmöglichkeiten sind maximal als mittleres Niveau einzuschätzen, da nur schwache persönliche Bindungen zwischen den einzelnen Eigentümern bestehen.

D 3 Fallstudie ESG Vogelheim in Essen

D 3.1 Strukturdaten der Stadt Essen

Die Stadt Essen befindet sich mitten im demografischen, wirtschaftsstrukturellen und gesellschaftlichen Wandel. Die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Städte Mülheim an der Ruhr, Essen und Oberhausen (MEO-Prognose) ermittelten einen Verlust von 6,5 Prozent im Zeitraum von 2005 – 2015. Dies würde einen Rückgang von 582.000 auf ca. 546.000 Einwohner bedeuten. Da seit 2004 der Bevölkerungsrückgang langsamer als prognostiziert verläuft, wird von einer günstigeren Entwicklung ausgegangen (SPA Essen 2006, 21). Der zum Stichtag 31. März 2010 ermittelte Status Quo von 571.855 mit dem Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohnern, von denen 6.045 Einwohner in dem Stadtteil Vogelheim leben (AS Essen 2010), scheint diesen Trend zu bestätigen.

Der Stadtentwicklungsprozess Essen (STEP Essen) basiert auf einem Entwicklungskorridor zwischen 546.000 und 565.000 Einwohnern bis zum Jahre 2015. Letzterer Wert ist eher als Zielprojektion definiert, der durch einen präventiven, qualitätsorientierten Stadtumbau erreicht werden soll. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die raumstrukturelle und sozialräumliche Anpassung der Siedlungen aus den 1950er Jahren in unterschiedlichen Stadtteilen gelegt (SPA Essen 2006, 22 f.). Eine explizite Nennung des Stadtteils Vogelheim erfolgt dabei nicht.

Diese Veränderungen beeinflussen die Struktur der Haushalte, der Haushaltstypen und der Verteilung der Haushalte auf Milieus und beeinflussen daher maßgeblich auch den Wohnungsmarkt. So lag der Anteil der Ein-Personen-Haushalte in Essen im Jahre 2002 bei 40,9 Prozent aller Haushalte und der Zwei-Personen-Haushalte bei 36 Prozent. Die Prognose für 2020 sagt die Stagnation der Ein- und eine leichte Zunahme der Zwei-Personen-Haushalte voraus. Einschneidender wird sich jedoch der prognostizierte Rückgang der Drei-, Vier- und Mehr-Personen-Haushalte um 4,7 Prozent auswirken (BR Düsseldorf 2005). Zudem ist der Anteil der so genannten urban orientierten Leitmilieus bei der Gruppe der Abwanderer besonders hoch. Nicht die klassische „Umlandwanderer“, sondern

Essen befindet sich mitten im demografischen Wandel ...

... und plant daher den qualitätsorientierten Stadtumbau.

Absehbare Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt sind: Abnahme der Haushalte, mehr Singles und Verlust urban orientierter Leitmilieus

Modellstadt im Programm Stadtumbau West

die urban orientierten Fortzügler, mit 71 Prozent größter Anteil an den Abwanderern, verlassen Essen in Richtung benachbarte Städte (SPA Essen 2006, 47)

Als eine von 16 Modellstädten beteiligte sich Essen seit 2004 mit Start des Programms der Städtebauförderung am Programm „Stadtumbau West“. Dabei sollten neben der positiven Entwicklung von der altindustriellen Stadt zu einem modernen Oberzentrum auch die Herausforderungen eines Imageproblems, starker sozialräumlicher Gefälle und insbesondere des demografischen Wandels beleuchtet werden.



Abb. 16: Leerstandsquote in Wohnungsgebäuden in Essen (2006)

Eine Stärke der Stadt Essen ist die im Regionalvergleich deutlich herausgehobene Wirtschaftskraft. Kennzeichen dafür sind die höchste Arbeitsplatzzentralität des Ruhrgebietes, hohe, überdurchschnittliche Einkommen und Bruttowertschöpfung sowie der höchste Dienstleistungsanteil der Region (SPA Essen 2006, 17).

Hohe Wirtschaftskraft, ...

Zugleich verzeichnet die Stadt Essen ein soziales Gefälle. Bei einer relativen Spitzenstellung beim verfügbaren Einkommen im regionalen Vergleich hatte Essen im Jahre 2003 mit 6,1 Prozent die zweithöchste Quote der Sozialhilfeempfänger und liegt bei der Arbeitslosenquote im Mittelfeld mit einer Prozentzahl von 12 Prozent im Jahre 2010 (www.meinestadt.de/Essen 2010).

... ein erhebliches soziales Gefälle und ...

Tab. 9: Ausgewählte Bevölkerungsdaten zu Essen
(Quellen: AS Essen 2010; Bertelsmann 2008)

Einwohnerzahl (31.12.2010)	Prognose 2015	Anteil Ü80 (2008)	Anteil Ü80 (2030)	Ausländeranteil (31.12.2008)	Steuereinnahmen pro Einwohner (2008)
571.855	546.00	5,8 %	7,9 %	12,1 %	1.152,1 Euro

Die Entwicklungen im Stadtgebiet Essen deuten in den letzten Jahren auf eine zunehmende sozialräumliche Segregation hin. So weist die Altersstruktur ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auf. Während im nördlichen Stadtgebiet, u. a. in Vogelheim, die Jugendquote am höchsten ist, zeichnet sich der Süden durch den höchsten Anteil Senioren aus. Hinsichtlich des Anteils an Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger zeigt sich ein ganz ähnliches Gefälle. Tendenziell steigt ihr Anteil von Süden nach Norden, wobei er in der Stadtmitte (Bezirk I) am höchsten ist. In der Stadtmitte sind zudem die höchsten Anteile von Nichtdeutschen und Doppelstaatlern und zusätzlich Singlehaushalten zu finden. Die größeren Haushalte finden sich hingegen eher in verschiedenen Randstadtteilen.

... eine zunehmende sozialräumliche Segregation prägen den Standort.

Die Struktur des Wohnungsmarktes in Essen ist durch erhebliche teilträumliche Disparitäten geprägt und weist tendenziell ein Gefälle zwischen dem Norden und Süden der Stadt auf. Hinsichtlich der Wohnungsgrößen finden sich in der Stadtmitte und im Norden, u. a. in Vogelheim, viele Kleinwohnungen. Im Süden ist der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern am höchsten. Demnach ist die Versorgung mit Wohnfläche pro Kopf in den familiengeprägten Stadtteilen wie Vogelheim oder auch Katernberg am geringsten. Damit korrespondierend ist die Eigentümerquote tendenziell im

Wohnungsmarkt mit teilträumlichen Disparitäten und Nord-Süd-Gefälle

Süden deutlich höher als in den nördlichen Stadtteilen. Überdurchschnittliche Leerstände verzeichnet die Stadtmitte und der Stadtteil Altendorf (SPA Essen 2006, 18).

Trotz erheblicher sozioökonomischer Herausforderungen lassen sich in einigen Stadtteilen positive Trends feststellen (SPA Essen 2006, 21):

- in den familiengeprägten Stadtteilen findet sich tendenziell eine Aufwertung hinsichtlich höherer sozialer Ränge;
- Stadtteile des Typ 3 (Singles mit mittlerem Status) weisen eine stabile soziale Mischung auf und
- einige nördliche Stadtteile haben ihre Arbeitslosen- und Sozialhilfequote verringert.

**Umgang mit
Veränderungen am
Wohnungsmarkt:
„Agieren statt
reagieren“**

Der STEP Essen stellt das Thema Wohnen unter das Motto „agieren statt reagieren“ und setzt sich zum Ziel, „gemeinsam mit den handlungsbereiten Akteuren des Essener Wohnungsmarktes die Stärke zu nutzen und auszubauen, Schwächen offensiv anzugehen und möglichst in Stärken umzuwandeln (SPA Essen 2007, X). Formuliert werden sechs Handlungsfelder, von denen sich das zweite Handlungsfeld eine erhöhte Lebensqualität und den Ausbau Essens zu einem attraktiven Wohnstandort im Ruhrgebiet zum Ziel setzt. Als besondere Herausforderungen für den Wohnstandort Essen werden die zukünftigen demografischen Veränderungen mit einer rückläufigen Einwohnerzahl, einem höheren Anteil älterer Menschen und einem höheren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund akzentuiert.

Hinsichtlich der Handlungsorientierung formuliert der STEP Essen 2007 u. a. die Aktivitäten:

- Qualitätsoffensive insbesondere im älteren Wohnungsbestand der innerstädtischen Bereiche;
- Nachfragegerechte, qualitätsvolle Angebotsverbesserung speziell für Familien mit Kindern, für ältere Bürger und für junge Berufstätige;
- Intensivierung des Dialoges mit den Wohnungsunternehmen sowie
- die verwaltungsseitige Einrichtung einer Kontakt- und Anlaufstelle für die Akteure am Wohnungsmarkt, insbesondere für die privaten Wohnraumanbieter.

D 3.2 Strukturdaten des ESG-Standortes

Der Stadtteil Vogelheim, in dem 2010 rund 6.000 Menschen leben, liegt im Essener Norden. Ab 1873 siedelten sich hier der Bergbau mit zwei Zechen und den jeweiligen Kokereien an. Aus zunächst vier verstreuten Bergarbeiterkolonien entwickelte sich durch weitere Erschließungen mittels Geschosswohnungsbau bis in die 1950er Jahre die Grundfläche des Wohngebietes Vogelheim. 1973 kam es aufgrund der Krise von Kohle und Stahl zur Schließung des Zechengeländes und der Umgestaltung zu Gewerbegebieten. Aus diesem Grund befindet sich Vogelheim heute in einer Insellage zwischen Gewerbegebieten, begrenzt durch den Rhein-Herne-Kanal im Norden, eine Bahnstrecke für Güterverkehr im Süden sowie im Westen und Osten durch Hauptverkehrsstraßen (SOZA Essen 2002, 1).

**Vogelheim – ein
altindustrieller
Wohnstandort im
Norden Essens**



Abb. 17: Eigentübertyp der Wohngebäude in der ESG Vogelheim in Essen

Diese Bebauung wies um die Jahrtausendwende erhebliche Bergschäden auf. Zusätzlich waren die Mehrzahl der Wohnungen Zwei- und Drei-Raumwohnungen zwischen 40 und 55 Quadratmeter mit einfacher und mittlerer Ausstattung, die überwiegend nicht mehr dem nachgefragten Wohnkomfort entsprachen (SPA Essen 2007, 51).

geprägt durch schwierige Sozialstrukturen ...

Zum einen ist die Sozialstruktur von Vogelheim aufgrund der engen Verbindung mit der industriellen Geschichte in Vogelheim durch eine hohe Sozialhilfeempfänger-, Arbeitslosen- und Ausländerquote geprägt.

... und eine starke Identifizierung der Bürger mit ihrem Stadtteil

Zum anderen liegen die Potenziale des Stadtteils ebenfalls maßgeblich in sozialen Indikatoren wie der starken Identifizierung der Bewohner mit ihrem Stadtteil. So betonen die Unternehmen den engen und familiären Zusammenhalt und die gute Nachbarschaftshilfe unter den Mietern. Zudem findet sich in Vogelheim eine gute Versorgung mit sozialer Infrastruktur wie Kindertagesstätten, Schulen und Seniorenheimen.

Eigentümerstruktur durch drei WBG´s ...

In Vogelheim verfügen drei Wohnungsunternehmen, die Allbau AG, die TreuHandStelle GmbH (THS) und die Evonik Wohnen GmbH (ehemals Wohnbau Westfalen GmbH) über 1.700 WE. Dies entspricht 56 Prozent des Gesamtbestandes des Quartieres. Die übrigen Bestände, vorwiegend Ein- und Mehrfamilienhäuser, befinden sich in kleinteiligem Eigentum.

Tab. 10: Strukturdaten zur Siedlung Vogelheim
(Quelle: SOZA Essen 2002; www.immobilo.de 2010)

Eigentümerstruktur	Baustil	Anzahl WE	Mietniveau	Arbeitslosenquote
Institutionell und privat	50er Jahre/ Einfamilienhäuser	3000	4-5,5 Euro Neubau 7 Euro	12,3 %

... und maßgeblichen Eigentümerwechseln geprägt

In den letzten Jahren gab es erhebliche Bewegungen in der Eigentümerstruktur am Standort. So begann bereits in den 1990er Jahren die Restrukturierung der eng mit den Bergbauaktivitäten verknüpften Wohnungswirtschaft im Ruhrgebiet und führte auch die Wohnbau Westfalen zusammen mit anderen bergbauverbundenen Unternehmen zusammen in die Evonik Wohnen GmbH, die ein Wirtschaftszweig der Evonik Industries AG ist.

Das Mietniveau des Stadtteils ist im gesamtstädtischen Vergleich im unteren Bereich angesiedelt. Mit einer Miethöhe zwischen 4 bis 5,50 Euro, je nach Ausstattung, liegt Vogelheim im unteren Feld. Nach der Maßnahme werden jetzt in den Neubauten bis zu 7 Euro Miete verlangt, welche nur durch eine andere Mieterschicht realisiert werden kann. Die Folge ist eine breitere soziale Durchmischung und damit Stabilisierung des Stadtteils. Gleiches wird durch die Eigenheimbildung in der Siedlung angestrebt.

D 3.3 Entstehung, Akteure und Inhalte der ESG

Die Initiative zur Kooperation zwischen den Wohnungsunternehmen wurde durch kritische Entwicklungen immobilienwirtschaftlicher Kennziffern ausgelöst. Geringe Mieten, leicht überdurchschnittliche Leerstände, eine hohe Fluktuation und die damit verbundenen erhöhten Instandhaltungskosten lösten die Auseinandersetzung mit der Bewirtschaftungsstrategie aus. Dabei wurde zum einen deutlich, dass jedes Unternehmen für sich nicht die Kraft haben würde, einen negativen Strukturwandel des Standortes aufzuhalten. Andererseits ergab die Analyse, dass durch die institutionelle Wohnungswirtschaft immerhin eine Mehrheit des Bestandes bewirtschaftet wird.

Insbesondere die Feststellung, dass die Angebote der Unternehmen unterschiedliche Zielgruppen ansprechen, übte positiven Einfluss auf die Befürwortung der Kooperation aus. Im Jahre 2003 kam es, eher zufällig, zu einem ersten Gespräch zwischen den Vorständen der Unternehmen über den Standort Vogelheim. Die einheitlich als kritisch beurteilte Situation löste den Beschluss zur gemeinsamen Beschäftigung mit möglichen Handlungsoptionen aus. Mittels einer Arbeitsgruppe wurden die individuellen Unternehmensstrategien und kollektive Berührungspunkte besprochen und koordiniert.

Die Allbau AG, als städtisches Wohnungsunternehmen, leistet innerhalb des Aufwertungsprozesses den Großteil der Investitionen. Im November 2003 begann die Allbau AG insgesamt 43 Häuser mit 200 Wohneinheiten abzureißen, die ab Mitte 2004 durch Ein- und Mehrfamilienhäuser mit rund 100 Wohneinheiten ersetzt wurden. Dabei wurden in den Einfamilienhäusern Wohnflächen bis zu 112 Quadratmeter erreicht (Allbau, 1). Ein Bereich der Neubebau-

Auslöser der Kooperation sind die kritische immobilienwirtschaftlichen Indikatoren und die Struktur der Eigentümer am Standort

Zielgruppendifferenzierung bei Investitionen in die eigenen Bestände befördert die Kooperation

Die Allbau AG setzt auf hochwertige Eigentumsbildung durch Neubau und Modernisierung des Bestandes

THS konzentriert sich auf preiswerte Sanierung und geringfügige Modernisierung

ung wurde zusätzlich mit einem eigenen grünen Platzbereich als Mittelpunkt dieses Siedlungsbereiches gestaltet. Zusätzlich wurden bestehende Bauten instand gesetzt bzw. modernisiert.

Der THS besitzt in Vogelheim etwas mehr als 400 WE und konzentriert sich im Zuge der Aufwertung auf die Sanierung und Modernisierung ihres Bestandes. Konkret bedeutet dies die teilweise Erneuerung des Fassadenanstriches oder auch den Einbau wärme- gedämmter, isolierverglaster Fenster.

Evonik Wohnen GmbH ergänzt das Angebot durch preisgünstige Reihenhäuser als Neubau und zielgerichtete Modernisierung

Die Evonik Wohnen GmbH ergänzt das bestehende Wohnraumangebot unter dem Motto „erschwinglicher Wohnraum für junge Familien“ durch sieben preisgünstige Reihenhäuser und führt zusätzlich zielgerichtete Modernisierungen und Energiesparmaßnahmen bei rund 470 Wohnungen durch. Dabei werden u. a. neue Balkone angebaut, Dächer und Haustüren erneuert und Fassaden mit Wärme-Dämm-Verbundsystemen versehen (SPA Essen 2007).

Aufwertung öffentlicher Teilräume als gemeinschaftliches Projekt

Flankierend zu den insgesamt ca. 30 Millionen Euro umfassenden Investitionen in die eigenen Bestände erfolgte die gezielte Aufwertung öffentlicher Teilräume. Dabei wurde als für die Außenwirkung wichtigster Punkt der Eingangsbereich zur Siedlung, das so genannte „Vogelheimer Tor“ erachtet. Durch die Stadt Essen wurde als vorbereitende Maßnahme für die Aufwertung der Eingangssituation im Jahre 2006 eine gesonderte Rechtsabbiegerspur an der Kreuzung Vogelheimer Straße und Gladbecker Straße mit einer Investitionshöhe von 110.000 Euro angelegt. Konkret wurden hier mit einer Investitionssumme von 74.000 Euro im Jahre 2006 der Rückbau einzelner Kleinstbauten, die Umgestaltung und Begrünung des Bereiches durch die drei Wohnungsunternehmen finanziert. Zusätzlich erfolgten im Jahre 2007 verkehrsberuhigende Maßnahmen auf der Vogelheimer Straße mittels Baumpflanzungen und der Anlage von Parkbuchten. Die Kosten in Höhe von 30.000 Euro wurden durch die Wohnungsunternehmen und die Stadt Essen getragen.

D 3.4 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten

Im Wesentlichen verfolgt die Kooperation in Essen Vogelheim drei Zielpunkte:

- eine verbesserte Lobbyarbeit gegenüber der Stadt,
- Attraktivität des öffentlichen Raumes durch eine gemeinsame Aufwertung steigern und
- Abstimmung des Umzugsmanagements.

Bezogen auf die Gesamtinvestition der ESG nehmen die individuellen Maßnahmen am Immobilienbestand durch die ESG-Beteiligten den größten Umfang ein.

Trotz des Schwerpunktes auf individuelle Investitionen in die eigenen Bestände, handelt es sich bei dem Aufwertungsprozess um eine Kooperation zwischen den Unternehmen. Dies liegt zum einen an der zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung der Strategien und zum anderen an der gemeinschaftlichen Finanzierung der Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum. Angesichts des erheblichen Investitionsrückstaus der Bestände, einer zeitgleich negativen Bevölkerungsentwicklung in der Gesamtstadt und einer Prognose mit entsprechendem Rückgang bestand die Frage hinsichtlich der weiteren Bewirtschaftungsstrategie für die Wohnungsunternehmen. Jedes für sich hätte bei gegenläufiger Strategie durch die Nachbareigentümer eine Aufwertung Vogelheims als attraktiveren Wohnstandort nicht erreichen können und somit ggf. die getätigten Investitionen verloren. Daher bestand im Jahre 2005 ein gesteigertes Interesse an der Beurteilung des Standortes und der damit verbundenen Strategie der anderen Unternehmen. Der Abbau eines Informationsdefizits und die Reduktion der Unsicherheit hinsichtlich der geplanten Investition waren demnach wesentliche Motivationen für die Kooperation.

**Reduktion von
Unsicherheit ist
Hauptmotiv für
Kooperation**

Maßgeblich für den Beschluss zur Umsetzung der Investitionen in den Standort war die Abstimmung der Unternehmensstrategien untereinander. Dabei beeinflusste die grundsätzliche Bewirtschaftungsstrategie der anderen Unternehmen, Exit, Abwarten oder Investition, die eigene Entscheidung maßgeblich. Zusätzlich hätte ohne eine entsprechend positive Bewertung des Standortes durch die Stadtpolitik die nachhaltige Investition in technische und soziale Infrastrukturen das wohnungswirtschaftliche Engagement in Frage stellen können. Daher waren die entsprechende Gewinnung politischer und verwaltungsbezogener Entscheidungsträger und die Erhöhung des Einflusses durch die Multiplikation der eigenen Stimme ganz wesentliche Motivationspunkte.

**Informationsaus-
tausch, Lobbyarbeit
gegenüber Politik
und Verwaltung ...**

... Umzugsmanagement und Aufwertung des öffentlichen Raumes als kollektive Güter

Stärker operative Beweggründe für das kooperative Engagement lagen in ganz lebenspraktischen Interessen. So sollten die umfangreichen Modernisierungsmaßnahmen für die Bestandsmieter so reibungslos wie möglich erfolgen, indem innerhalb der Siedlung eine Ersatzwohnung geboten wurde. Da dies nicht immer in den eigenen Beständen möglich war, wurde mittels eines entsprechenden Umzugsmanagements die Koordination zwischen den Unternehmen durchgeführt. Zusätzlich zu diesen „Klub-Gütern“ lag es im Interesse der Unternehmen, dass die Attraktivität des Standortes durch Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum gesteigert wird. Anfangs wurden dazu Maßnahmen wie die Umgestaltung des Eingangsbereiches zum Stadtteil von der Gladbecker Straße, die Aufwertung der Vogelheimer Straße, die Umgestaltung der Zufahrt zur Metro sowie der Erhalt bzw. Ausbau sozialer Infrastrukturen wie den Schulen und Kindergärten sowie des Stadtteilbüros (Allbau 2006) ergriffen.

D 3.5 Institutionelle Merkmale der ESG

Langjährige Bekanntschaft als Basis für zeitnahe Kooperationsabsprachen

Der Beginn der Kooperation und der weitere Prozessverlauf wurden maßgeblich durch das langjährige Bekanntheitsverhältnis zwischen den Vorständen bzw. Geschäftsführern der Wohnungsunternehmen geprägt. Das aufgrund regelmäßiger und fortwährender Zusammentreffen in Fachkreisen und bei einzelnen Projekten entwickelte Vertrauensverhältnis ermöglichte eine kurzfristige Verständigung über die Einschätzung des Standortes Vogelheim. Ergebnis dieser Abstimmung war der einstimmig als kritisch angesehene Bauzustand, die drohende soziale Abwertung und zugleich die grundsätzlich als positiv bewertete Zukunftschance als Wohnstandort.

Bilaterale Verständigung und gemeinsame Überzeugung der dritten WBG

Im Nachgang des zunächst zwischen zwei Unternehmen vereinbarten Beschlusses zur Investition in den Standort erfolgte die Rücksprache mit dem dritten Unternehmen. Dieses ließ sich in erster Linie aufgrund der Zusicherung der Nachbarn von umfangreichen Investitionen von einem Engagement überzeugen.

Unternehmensbezogene Wirtschaftlichkeit als Basis der Strategiefestlegung

Für alle drei Unternehmen war und ist die unternehmerische Wirtschaftlichkeit die Basis ihrer Entscheidung. Für die notwendig gewordenen Investitionen ist am Standort Vogelheim aufgrund niedriger Mieten ein entsprechend langfristiger Refinanzierungszeitraum

erforderlich. Eine aus der Aufwertung zu erwartenden Rendite war dementsprechend ebenfalls an ein langfristiges unternehmensinternes und standortbezogenes Investitionsinteresse gebunden.

Dass diese langfristige Investitionsorientierung im Jahre 2003 bei allen Unternehmen bestand, kann zu einem erheblichen Teil auf die gemeinsame industrieverbundene Vergangenheit zurückgeführt werden. Die damit verbundene soziale Verantwortung gegenüber den Bergleuten, preiswerten Wohnraum in lebenswerten Verhältnissen anzubieten, bestimmte den Geist der Entscheidung zur Aufwertung Vogelheims. Die Diskontierungsrate bezüglich einer Investition in den Standort Vogelheim war demnach bei den Unternehmen ähnlich. Ebenso war die emotionale Verbundenheit mit dem Standort bei mindestens einem der drei Entscheidungsträger ausschlaggebend.

**Gemeinsame
industrieverbundene
Werteorientierung
der WBGs**

Der freiwillig durch die Eigentümer gewählte institutionelle Kontext ist das lose Netzwerk. Die Entscheidungen innerhalb des Netzwerkes wurden durch eine Verflechtung mehrerer Unternehmensebenen geregelt. Die strategischen Grundsatzentscheidungen wurden durch die Vorstände getroffen und die konkrete Realisierung der Projekte erfolgte über eine inter-organisationale Arbeitsgruppe. Der Arbeitsgruppe gehörten neben Vertretern der drei Wohnungsunternehmen auch Vertretern der Stadt an. Sowohl der Grundsatzbeschluss als auch alle weiteren Entscheidungen wurden zwischen den Partnern auf dem Verhandlungswege vereinbart. Diese den Prozess dominierende Interaktionsform ist maßgeblich auf den gewählten institutionellen Kontext zurück zu führen.

**Zusammenarbeit
als loses Netzwerk
in Arbeitsgruppen**

Die drei Unternehmen bezeichnen ihre Planungen als „Stadtteilentwicklungskonzept“ und legen von daher sehr viel Wert auf die „klassische“ Beteiligung der Betroffenen. Der Prozess wurde demnach durch ein lokales Akteursnetzwerk bestehend aus Bezirksvertretung, Bewohnerververtretungen, Vereinen, Kirchen und Stadtteilarbeitskreisen begleitet. Gegenstand dieser Gremienarbeit war die möglichst umfassende Information der Mieter über die Durchführung der Modernisierungsmaßnahmen und ein reibungsloses Umzugsmanagement.

**Intensive
Betroffenenbeteiligung
über starke
lokale Netzwerke**

Die klaren Entscheidungsregeln, Grundsatzstrategie durch Geschäftsführung und Operatives durch mittleres Management, setzten sich in einer klaren Aufgabenteilung fort. So war das städ-

**Klare Entschei-
dungs- und Aufga-
benregelungen zwi-
schen und innerhalb
der Unternehmen**

tische Wohnungsbauunternehmen für die notwendige lokale Verflechtung maßgeblich verantwortlich, um bei politischen Entscheidungsträgern die erforderliche Unterstützung zu erreichen. Auch die Moderation des Verfahrens wie auch die umfangreichsten Investitionen am Standort oblagen dem städtischen Unternehmen Allbau AG. Zudem bestand für die gemeinsamen Projekte, wie die Aufwertung öffentlicher Teilräume, eine klare Drittelung der anfallenden Kosten.

Keine rechtlichen und nur geringe soziale Sanktionsmöglichkeiten zwischen den Kooperationspartnern

Rechtliche Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung von Vereinbarungen bot der gewählte institutionelle Rahmen des Netzwerkes nicht. Hingegen konnten die Geschäftsführer in gewissem Maße auf soziale Sanktionsmöglichkeiten setzen, da unkooperatives Verhalten aufgrund der geringen Gruppengröße umgehend verortet werden konnte und in anderen Zusammenhängen der Austausch und die Zusammenarbeit gefordert waren. Diese nach AXELROD (1997) gekennzeichnete Entscheidungssituation, bei der die Anzahl der gemeinsamen „Spiele“ offen, und die Gefahr einer Erwidierung unkooperativen Verhaltens droht, erhöht die Wahrscheinlichkeit der Strategiewahl „Kooperation“ (vgl. Kapitel B 1 und E 3).

Kooperation als dominierende Interaktionsform

Die dominante Interaktionsorientierung bei den entscheidenden Eigentümern lautete einheitlich Kooperation. Diese Einsicht, die maßgeblich durch die Erkenntnis geprägt war, im Alleingang nicht ausreichend stark zu sein, lässt sich vermutlich auch durch die ähnlichen Normen im Geschäftsmodell und professionellen Bewertungsmaßstäbe durch ein umfangreiches Tagesgeschäft erklären.

D 4 Fallstudie ESG Gründerzeitquartier in Görlitz

D 4.1 Strukturdaten der Stadt Görlitz

Görlitz ist, seit dem Kriegsende 1945, die östlichste deutsche Stadt und liegt an der Neiße im Freistaat Sachsen. Aufgrund der politischen Entscheidungen bildet Görlitz mit Zgorzelec auf der polnischen Seite eine Doppelstadt, die spätestens seit dem EU-Beitritt Polens auch zu einer verstärkten gemeinsamen Entwicklungsplanung führt. Von Kriegs- und anderweitigen Zerstörungen verschont ist die Stadt städtebaulich erhalten geblieben, wenn auch teilweise stark sanierungsbedürftig, und bildet heute in seiner Grundstruktur alle Entwicklungsphasen der Stadtentwicklung ab. Unabhängig davon sieht sich die Stadt Görlitz bereits seit mehr als 20 Jahren mit erheblichen demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen konfrontiert.

„...die ganzen demografischen Dinge, über die wir jetzt so viel reden, die kenn ich in Görlitz schon seit ich hier bin. Also auch in den DDR-Jahren gab's schon Abwanderung hier...“ (O 13, 19-25)

Im Vergleich zu den übrigen 28 sächsischen Kreisen hat die Stadt Görlitz seit 1990 besonders viele Einwohner verloren, nur die kreisfreie Stadt Hoyerswerda erlitt noch größere Verluste. Trotz Eingemeindungen belief sich der Bevölkerungsverlust zwischen 1990 und 2005 auf rund ein Viertel seiner Einwohner. Ohne die Eingemeindungen wäre der Verlust auf ein Drittel zu beziffern (SPA Görlitz 2009, 4). In absoluten Zahlen schrumpfte die Stadt Görlitz von 76.000 Einwohnern im Jahre 1990 auf 56.461 Einwohner zum 31.12.2008. Die aktuelle Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamts des Freistaats Sachsen von 2007 korrigierte den bis 2020 errechneten Bevölkerungsrückgang. Demnach nimmt die Bevölkerungszahl weniger stark ab als nach der älteren Prognose aus dem Jahr 2003 vorausgesagt. In der günstigen Variante wird nun von einem Rückgang auf 53.800 (2003 noch 46.400) und im ungünstigen Szenario auf 51.500 Einwohner (2003 noch 44.800) ausgegangen (SPA Görlitz 2009, 7).

Görlitz ist eine stark alternde Stadt. Das Durchschnittsalter der Görlitzer hat sich von 41,1 Jahren im Jahre 1995 auf 45,8 Jahre in 2005

Grenzstadt mit jahrzehntelangem Bevölkerungsrückgang

Seit 1990 Rückgang der Bevölkerung um ein Drittel

Drastischer Anstieg des Durchschnittsalters

**Rückgang
des massiven
Wanderungs-
defizites der
1990er Jahre**

erhöht. Dieser Umstand entsteht durch den negativen Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Überschuss der Sterbefälle gegenüber den Geburten) und dem Defizit aus den Wanderungen (mehr Weg- als Zuzüge). Die Fertilitätsrate halbierte nach 1990 das Niveau von 1989. In der Folge belief sich das negative Saldo aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auf 6.570 mehr Sterbefälle als Geburten im Zeitraum 1990-2005. Die Bevölkerungsprognose sagt jedoch insbesondere in der Kernstadt (in den Stadtteilen Innenstadt, Südstadt, Altstadt und Nikolaistadt) einen nicht unerheblichen Anstieg der Kinderzahlen um rund 20 Prozent voraus. Demgegenüber steht die umso stärker negative Abnahme dieser Bevölkerungsgruppe in den äußeren Stadtteilen (SPA Görlitz 2009, 4 f.). Insgesamt wird für Görlitz ein andauernder Anstieg des Durchschnittsalters, auf im Jahre 2020 53,9 Jahre, prognostiziert (Bertelsmann 2008).

Die dominierende Ursache für den Bevölkerungsrückgang ist das Wanderungsdefizit. So wanderten im Zeitraum zwischen 1990 und 2005 insgesamt fast 40.000, vor allem jüngere, Görlitzer ab. Zeitgleich konnten nur etwas mehr als 25.000 neue Einwohner gewonnen werden. Das Wanderungsdefizit hat sich seit 2004 beträchtlich verringert. Für 2008 wurde durch das Statistische Landesamt sogar erstmals ein positives Wanderungssaldo belegt. Bei einer immer noch stark negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung bleibt der insgesamt Bevölkerungssaldo für Görlitz zwar weiterhin negativ, aber das Ausmaß hat sich deutlich verringert.

*Tab. 11: Ausgewählte Bevölkerungsdaten zu Görlitz
(Quellen: SPA Görlitz 2009; Bertelsmann 2008)*

Einwohnerzahl (31.12.2008)	Prognose 2020	Durchschnittsalter 2008	Durchschnittsalter 2020	Ausländeranteil (31.12.2008)	Steuereinnahmen pro Einwohner 2008
56.461	53.800	46,9	53,9	3,6	437,2 Euro

**Zunehmende
Wanderungsgewinne
im Stadtteil
Innenstadt**

Die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt Görlitz zeigt eine deutliche Verschiebung der Wanderungszunahme in die innerstädtischen Stadtteile bei gleichzeitig derzeit noch hohen Leerstandszahlen. So wies der Stadtteil Innenstadt im Jahre 2007 einen überdurchschnittlich hohen Leerstand mit 27,9 Prozent gegenüber randstädtisch gelegenen Großwohnsiedlungen wie Königshufen

mit 12,7 Prozent auf. Über zwei Drittel des innerstädtischen Leerstandes konzentriert sich auf die unsanierten Wohnungsbestände. Die innerstädtischen vollsanierten Bestände wiesen bereits 2005 nur knapp 10 Prozent Leerstand auf (Sulzer 2009, 9). Die Abwanderungszahlen sind in den Großsiedlungen bereits heute höher als in den innerstädtischen Lagen und dieser Trend wird sich in der Zukunft verstärken. So sagt die Prognose für den Stadtteil Innenstadt bis 2020 im günstigen Szenario einen Zuwachs bis zu 22 Prozent voraus.

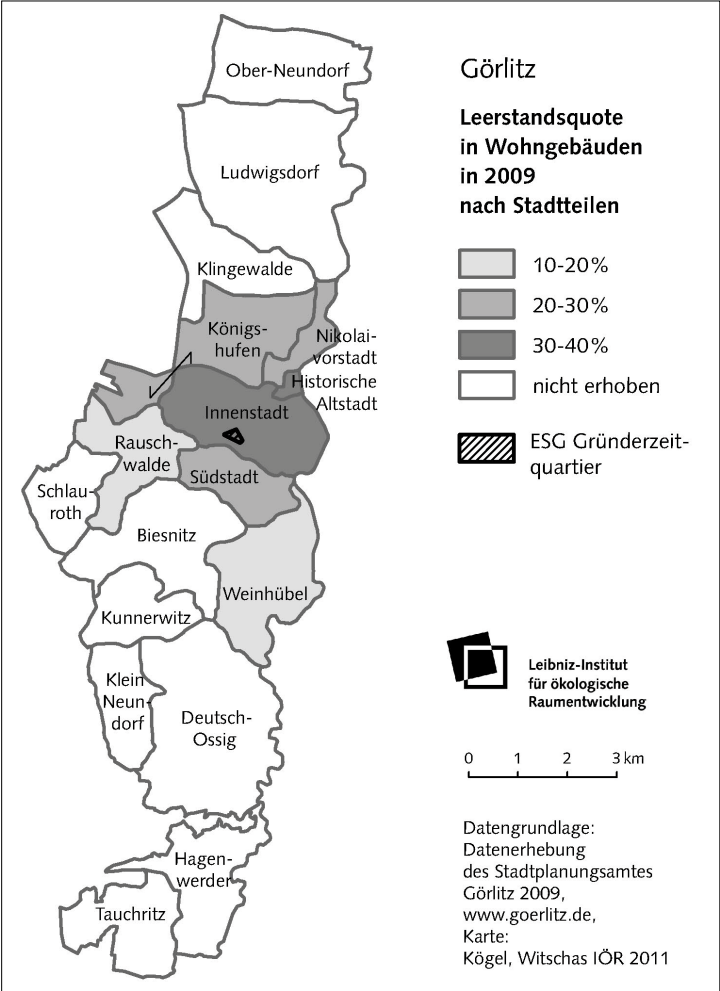


Abb. 18: Leerstandsquote in Wohngebäuden in Görlitz (2009)

Die Prognosen sagen eine unverminderte Abwanderung in den Großwohnsiedlungen wie Königs-hufen und Weinhübel voraus,

Verstärkte Abwanderung in randstädtischen Großwohnsiedlungen ...

während die Altstadt und insbesondere die Innenstadt mit der gründerzeitlichen Bebauung Zuwächse zu verzeichnen hat. Mitte der 1990er Jahre war in den Großwohnsiedlungen nahezu kein Leerstand zu verzeichnen. Mittlerweile hat sich spürbarer Leerstand entwickelt (2005: 12,7 Prozent), der nur aufgrund der Abrissmaßnahmen mit Hilfe des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost nicht bereits heute höher ausfällt.

**... und damit
Zunahme des
Durchschnittsalters**

Diese Wanderungsverschiebungen gehen mit einem deutlichen Anstieg des Altersdurchschnitts einher. So stieg der Durchschnitt in Königshufen von im Jahr 1996 rund 40 Jahren auf rund 52 Jahre 2009. Die gleiche Verschiebung zeigt sich in Weinhübel oder Rauschwalde. Auch für die Zukunft sagt die kleinräumige Prognose des Statistischen Landesamtes Sachsen in Kooperation mit der Stadtverwaltung Görlitz den anhaltenden Bevölkerungsverlust für die Großwohnsiedlungen voraus.

**Ursachen für
Abwanderung
sind ein massiver
Rückgang des
Arbeitsplatz-
angebotes und**

Eine wesentliche Ursache für die hohe Abwanderungsquote ist der wirtschaftliche Strukturwandel in Folge der politischen Wende 1989. Bezogen auf das Ausgangsniveau 1989/90 gingen in Görlitz rund die Hälfte der Arbeitsplätze verloren. Die Anzahl der Beschäftigten sank von rund 40.000 auf ca. 20.000 zum Ende der 1990er Jahre (SPA Görlitz 2009, 5). Aufgrund der demografischen Entwicklungen und hohen Wanderungszahlen der letzten beiden Jahrzehnte wird eine zunehmende Verknappung an jüngeren und qualifizierten Arbeitskräften erwartet. Es wird davon ausgegangen, dass Görlitz künftig auf den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte angewiesen ist (SPA Görlitz 2009, 7).

**... die Suburbanisie-
rung aufgrund von
Eigenheimbildung**

Ein zusätzlich wichtiger Einflussfaktor für den hohen Bevölkerungsverlust war die Suburbanisierung. Das Verlegen des Wohnsitzes in benachbarte Umlandgemeinden, oftmals verbunden mit einer Eigentumsbildung, führte zu einer jährlichen Abwanderung von etwa 1.000 Görlitzern. In den Jahren 1996 und 1997 überstieg ihre Anzahl sogar die arbeitsorientierte Fernwanderung. In der letzten Zeit wird eine deutliche Abnahme der Verluste durch Suburbanisierung verzeichnet.

**Ausdifferenzierung
des Wohnungs-
marktes durch
Eigenheimbildung ...**

Die Struktur des Wohnungsmarktes von Görlitz hat sich insbesondere durch einen starken Anstieg der Eigenheimbildung, die Sanierung der Altbauten und des Rückbaus erheblicher Teile in den DDR-Großwohnsiedlungen verändert. Die Neubautätigkeit verlief

überwiegend im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser in äußeren Stadtgebieten, Mehrfamilienhäuser dagegen zum größten Teil in den inneren Stadtteilen. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wie dem Wegfall der Eigenheimzulage ist die Neubautätigkeit jedoch erheblich zurückgegangen.

**... Altbau-
sanierung
und Rückbau in der
Großwohnsiedlung**

Für die Sanierung von Bestandgebäuden bildeten die inneren Stadtteile den Schwerpunkt. Hier wurden in den 1990er Jahren die Sanierungsgebiete ausgewiesen und so konnte bis 2009 ein Sanierungsstand von etwa drei Viertel aller Wohngebäude erreicht werden.

**Sanierung der
Innenstadt und
Rückbau am Rand**

Das Angebot am Wohnungsmarkt ist durch einen Anstieg der mittleren Wohnungsgrößen gekennzeichnet. Trotz der Zunahme von Ein-Personen-Haushalten ist der Trend zu größeren Wohnungen ablesbar. Unter Berücksichtigung des Leerstandes ist die tatsächliche Wohnfläche je Einwohner von ca. 30 Quadratmeter im Jahre 1995 auf ca. 36 Quadratmeter im Jahre 2009 gestiegen.

**Zunahme der Wohn-
fläche je Einwohner**

Die Eigentümerstruktur des Görlitzer Wohnungsmarktes ist durch eine Dominanz privater Kleinanbieter, insbesondere in den innerstädtischen Stadtteilen, gekennzeichnet. Abb. 19 zeigt, dass in Görlitz der Anteil von Immobilien im Besitz von privaten Klein-eigentümern im Stadtteil Innenstadt bei rund 88 Prozent liegt. Demgegenüber gehören in diesem Stadtteil nur 16 Prozent des Bestandes der Wohnungsbaugesellschaft Görlitz (WBG). Im gesamtstädtischen Vergleich nimmt die WBG mit 44 Prozent des Bestandes eine deutlich stärkere Position gegenüber dem 55-Prozent-Anteil von privaten Klein-eigentümern ein.

**Dominanz privater
Kleinanbieter am
Wohnungsmarkt**

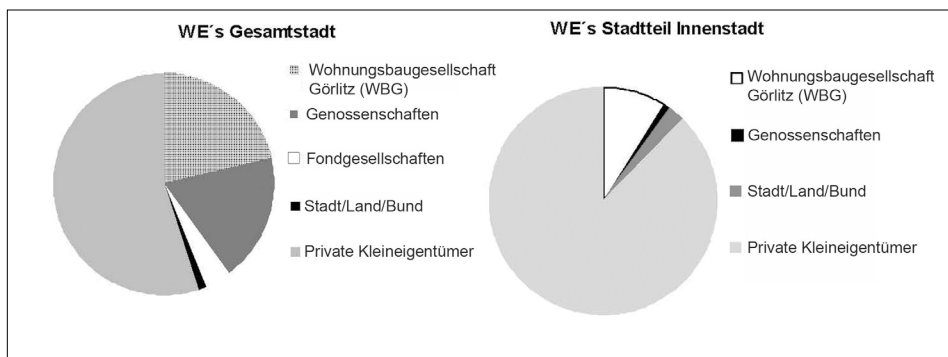


Abb. 19: Struktur des Eigentums am Görlitzer Wohnungsmarkt 2009
(Quelle: Datengrundlage Stadtplanungsamt Görlitz 2009, eigene Darstellung)

D 4.2 Strukturdaten des ESG-Standortes

Standort in Bahnhofsnähe in der Innenstadt

Der ESG-Standort Gründerzeitviertel liegt im Stadtteil Innenstadt zwischen dem Hauptbahnhof und dem Stadtteil Historische Altstadt. Er ist ein, im gesamtstädtischen Vergleich, großer Gründerzeitblock, der durch die Straßen Bahnhofsstraße, Krölstraße, Landeskron- und Löbauer Straße gefasst wird. Zwei Blöcke vom Hauptbahnhof entfernt, liegt er fußläufig zum überregionalen Bahnverkehr und zugleich zu innerstädtischen Versorgungsangeboten.

Erheblich unter- schiedlicher Sanierungsstand ...

Der Sanierungsstand der Gebäude im Gebiet weist deutliche Disparitäten auf. Vor allem die Gebäude der Landeskronstraße und der Löbauer Straße sind bereits saniert worden. In der Bahnhofsstraße ist ein Großteil der Gebäude teil- bzw. unsaniert. Aufgrund des desolaten baulichen Zustandes bei unsanierten Gebäuden, stehen diese in den meisten Fällen vollständig leer.

... ggf. durch un- gleiche Gebietszu- gehörigkeit verstärkt

Der ESG-Standort ist räumlich differenziert einem Fördergebiet zugeordnet. So gelten für die Gebäude der Landeskronstraße die Satzung des Sanierungsgebietes Gründerzeitviertel sowie die Gebietskulisse des EFRE-Fördergebiet Stadtmitte-Neißeufer. Für die gesamte Gründerzeitbebauung gelten zusätzlich die Regelungen der Erhaltungssatzung Innenstadt.

Kleinteilige Struktur der Eigentümer

Das Quartier ist durch eine kleinteilige Eigentümerstruktur geprägt. So befinden sich die insgesamt 52 Gebäude mit knapp 500 Wohneinheiten im Eigentum von insgesamt 118 Immobilienbesitzern. Unter ihnen ist der Anteil der Selbstnutzer gering. Nach 1990 gab es viele Eigentümerwechsel. Heute lebt ein Großteil der Eigentümer weiträumig in der Republik verteilt und diese beschäftigen Immobilienverwalter aus Görlitz, welche in Vertretung die Geschäfte vor Ort wahrnehmen (C10, 408-425). Am Standort vertreten allein zwei Verwalter jeweils mindestens 4 Grundstücke. Auch die städtische Wohnungsbaugesellschaft Görlitz (WBG) besitzt im Quartier Immobilien.

Merklicher Rück- gang der Leer- standsrate, aller- dings noch immer auf hohem Niveau

Das Gebiet konnte in den letzten Jahren einen deutlichen Rückgang in der Leerstandsquote verzeichnen. Der im Jahre 2000 erhobene Leerstand über 67 Prozent, sank bis 2003 auf rund 60 Prozent und ging bis 2009 auf rund 45 Prozent zurück (GGQ Görlitz 2009, 4). Die Ursachen für diesen Rückgang scheinen vielfältig zu sein. So konnte in den letzten Jahren ein höherer Sanierungsstand im Quartier erreicht werden; einzelne Eigentümer haben durch

Aufwertungsmaßnahmen im Wohnungsbereich, z. B. durch die Anbringung von Balkonen, die Wohnungssituation verbessert und zusätzlich erfolgten bereits Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld, z. B. durch den Rückbau von Bebauung im Innenhof. Es steht demnach mehr sanierter Wohnraum zur Verfügung. Das Mietniveau im Quartier ist im gesamtstädtischen Vergleich günstig. So liegt dieses bei 3,50 Euro, kann im Einzelfall jedoch noch günstiger ausfallen.

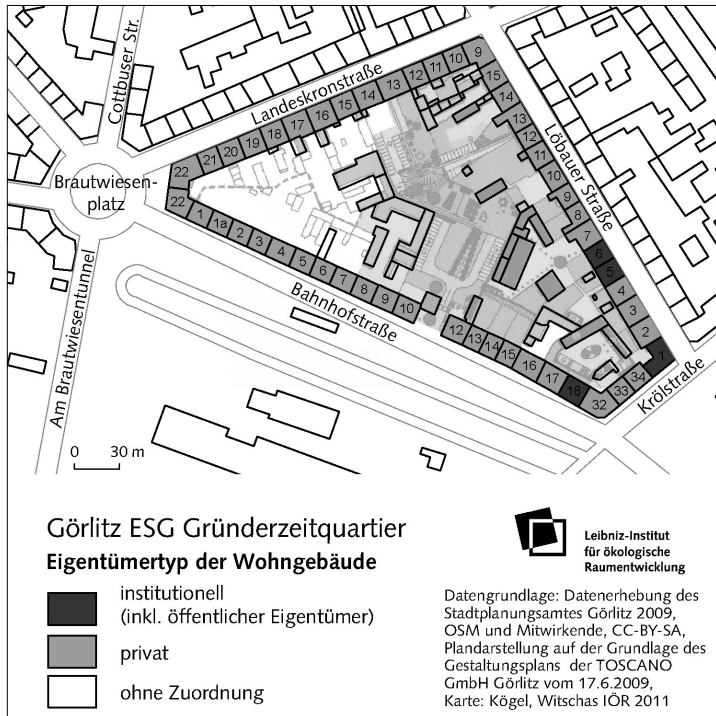


Abb. 20: Eigentübertyp der Wohngebäude in der ESG Gründerzeitquartier

Das Quartier Gründerzeitviertel ist sowohl durch den MIV als auch den ÖPNV sehr gut erreichbar. Der im Westen angrenzende Brautwiesenplatz ist ein hoch frequentierter Verkehrsknotenpunkt von gesamtstädtischer Bedeutung. Von den sechs einmündenden Verkehrsadern sind zwei überregionale Bundesstraßen, die B99 und die B115, welche in nördlicher Verlängerung den Autobahnzubringer zur A4 (Richtung Dresden/Cottbus) bilden. Eine weitere Einmündung führt in eine Hauptverkehrsachse der Stadt, die Bahnhofstraße, welche direkt den Gründerzeitblock in seiner südlichen Ausdehnung tangiert. Die im Osten angrenzende Krölstraße fun-

Der Standort ist durch eine sehr gute Verkehrs-anbindung, ...

giert als städtische Hauptsammelstraße. In den beiden anderen begrenzenden Straßen, der Landeskron- und Löbauer Straße, wurden verkehrsberuhigende Maßnahmen durch Tempobeschränkungen eingerichtet (Sulzer 2009, 86 ff.).

... eine gute Versorgung mit täglichem und periodischem Bedarf ...

Der Standort zeichnet sich durch eine gute Nahversorgung aus. So bietet insbesondere der Discountermarkt direkt gegenüber dem Quartier die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Die Berliner Straße, Hauptachse vom Bahnhof in Richtung Altstadt, übernimmt ebenfalls in fußläufiger Entfernung das Angebot für den täglichen sowie periodischen Bedarf und bietet zusätzlich gastronomische Einrichtungen. Ein zusätzliches Gastronomieangebot im unteren Preissegment findet sich direkt im Quartier in Form einer Eckkneipe.

... sowie sozialer Infrastruktur, ...

Die Versorgung mit sozialer Infrastruktur, insbesondere Altenpflege- und Kindertageseinrichtungen, konzentriert sich um den Lutherplatz in fußläufiger Entfernung. Zusätzlich finden sich in direkter Umgebung eine Stadtbibliothek, die Lutherkirche und die Freikirche der Adventsgemeinde. Direkt im Quartier ist als kulturelle Einrichtung das Fotomuseum mit städtischer Bedeutung beheimatet. In fußläufiger Entfernung Richtung Altstadt befinden sich ein breites kulturelles Angebot durch Theater, Kinos und Museen.

... und ein begrenztes Angebot an nahegelegenen Grünflächen geprägt.

Im direkten Quartiersumfeld ist das Angebot an Grünflächen begrenzt. Eine zentrale öffentliche Grünfläche ist der Bereich zwischen Lutherplatz und Jochmannstraße mit einem hohen Baumbestand, zahlreichen Sitzmöglichkeiten und Blumenrabatten sowie einem Spielbereich für Kinder. Straßenraumbegleitende Begrünungen sind eher selten und sind in direkter Umgebung des Quartieres nur in der Bahnhofstraße sowie vereinzelt im Kreuzungsbereich Löbauer Straße/Landeskronstraße zu finden.

Geringes Haushaltsnettoeinkommen

Eine im Jahre 2009 durchgeführte Bewohnerbefragung¹⁷ gibt einen Einblick in die Grundstruktur der Mieter am ESG-Standort, an dem die Ein- und Zwei-Personen-Haushalte dominieren. Die Anzahl der Arbeitslosen ist bei denen, die an der Bewohnerbefragung teilgenommen haben, im Vergleich zum gesamtstädtischen Durchschnitt mit 18 Prozent unterdurchschnittlich. Die größte Gruppe, mit immerhin einem Viertel der Bewohner, bilden die Rentner. Zu-

¹⁷ Von den insgesamt angenommenen 294 bewohnten Wohnungen wurde ein Rücklauf von 49 Fragebögen erreicht. Dies entspricht einer Rücklaufquote von rund 17 Prozent.

sammen mit ca. 13 Prozent in der Ausbildung befindlichen Bewohnern ist der Anteil der Bewohner, die monatlich nur bis zu 1.000 Euro Haushaltsnettoeinkommen verfügbar haben, mit knapp 60 Prozent relativ hoch. Trotzdem bewerten immerhin die Hälfte der Antwortenden die Miete als angemessen bzw. problemlos zahlbar. Von der anderen Hälfte signalisieren jedoch immerhin 34 Prozent, dass die Grenze der Mietzahlungsmöglichkeiten erreicht sei und 20 Prozent ist die Miete zu hoch. Dies könnte ein Hinweis sein, dass die Mieter den Standort auch wegen seiner vergleichsweise günstigen Mieten als Wohnstandort wählen.

Das Quartier weist eine hohe Mieterfluktuation auf. So leben ca. 80 Prozent der Antwortenden nicht länger als zehn Jahre im Quartier. Und auch bei den derzeitigen Mietern scheint die Mobilitätsbereitschaft, mit immerhin 45 Prozent die dies bei Gelegenheit bzw. auf jeden Fall tun werden, relativ hoch. Über 30 Prozent geben als Beweggrund für einen Umzug das Wohnumfeld an. Zusätzlich 23 Prozent geben die Wohnungssituation als Ursache an.

Hohe Fluktuation
bei den Mietern ...

Tab. 12: Strukturdaten zum ESG Gründerzeitquartier
(Quelle: GGQ Görlitz 2009)

Eigentümerstruktur	Baustil	Anzahl Gebäude/WE	Leerstandsquote (2009)	Mietniveau	Bleibedauer	Haushalts-einkommen	über 65ige
Kleinteilig	Gründerzeitquartier	52/500	45 Prozent	3,5 Euro	80 % unter 10 Jahre	Knapp 60 % unter 1000 Euro	ca. 25 %

Die Bewertung des Quartieres als Wohnstandort zeigt, dass die Mehrheit der Bewohner weniger zufrieden bis unzufrieden mit der Wohnsituation ist. Dabei zeigen sich nach den einzelnen Straßenzügen aufgeteilt Abstufungen in der Bewertung. So sind die Bewohner der Landeskronstraße mit Punkten wie der Nachbarschaft, dem Parkplatzangebot oder auch der baulichen Gestaltung deutlich zufriedener als Bewohner der Krölstraße oder auch der Bahnhofstraße. Insbesondere bei der Frage nach Spielplätzen, Freizeitflächen oder auch Ordnung und Sauberkeit zeigt sich eine einheitlich negative Bewertung.

... aufgrund
Unzufriedenheit
mit Wohnungs-
und Wohnumfeldsituation

Starke Gewichtung einer sozial ausgewogenen Mieterstruktur

Befragt nach ihren Wünschen hinsichtlich des Wohnstandortes benennen 63 Prozent, noch vor den harten Standortfaktoren, eine ausgewogene soziale Struktur der Mitbewohner. Mit 59 Prozent folgen dann günstige Lage zu Einkaufsmöglichkeiten, verkehrsgünstige Lage und eine geringe Miete. Die Möglichkeit für private Hausgärten oder auch öffentliche Wege im Quartier wird als nachrangig bewertet.

Anfangsimpuls durch engagierten Einzelkämpfer

D 4.3 Entstehung, Akteure und Inhalte der ESG

Die Anfänge der Initiative zur Aufwertung des Gründerzeitblocks an der Bahnhofs-/Landeskronstraße datiert noch ins letzte Jahrhundert zurück. Ende der 1990er Jahre hatte insbesondere ein Vertreter mehrerer Eigentümer des Standortes das Gefühl, dass mittels Einzelanstrengungen nur ungenügende Aufmerksamkeit für den Standort von potenziellen Mietern, aber auch der Politik und Stadtverwaltung zu erreichen sei.

„...entstand halt das Problem, dass es über die Grenze keine Entscheidung möglich war. Selbst die Forderung von den Menschen [Eigentümern], dass ich mit der Stadtverwaltung und dem Bürgermeister und sonst wem kooperieren sollte, was ich ja getan hab, hat nix dazu beigetragen, dass in dem Quartier was verbessert wurde oder eigentlich fast nich...“ (P 14, 9-13)

Vorbild eines anderen Quartiers als Rettungsversuch

Das positive Beispiel einer aus Eigentümerinitiative heraus geführten Aufwertung in einem anderen Görlitzer Stadtteil vor Augen, suchte er den Kontakt zum Erfahrungsträger und fand einen Gleichgesinnten für sein Vorhaben. Dabei scheint weniger die gleiche Profession als die sich ergänzenden Fähigkeiten sowie eine gute Kommunikationsebene den Ausschlag für das zukünftig gemeinsame Engagement am Standort den Ausschlag gegeben zu haben.

Zwei Akteure initiieren Entwürfe zur Umgestaltung und Neunutzung des Blockinnenbereichs

In der Anfangsphase der Initiative sind der Vertreter und mittlerweile selbst Eigentümer am Standort und der Eigentümer des anderen Standortes als bilaterales Gespann bis heute die tragenden Säulen des Prozesses. In den frühen 2000er Jahren wurden erste Sitzungen mit den Eigentümern des Quartiers organisiert und erste Planungen möglicher Gestaltungs- und Nutzungsvarianten des Blockinnenbereiches angefertigt. Die Nutzungsvarianten zeigten eine große Variationsbreite, von einem Einkaufsmarkt, über Wohneigentumsbildung bis hin zu einem im Hofinnern gelegenen Park.

Die Entscheidung für die letztlich durchgeführte Variante, Rückbau der Nebenanlagen und Umbau zur Grün- und Spielplatzfläche mag einer Kombination aus verschiedenen Motiven geschuldet sein. Zum einen mangelte es an der Nachfrage für zusätzlichen, wenn auch in der Angebotsform andersartigen, Wohnraum und ließ diese Investition daher nicht sinnvoll erscheinen. Zum anderen spielte der Anreiz durch Fördermittel eine Rolle, in dem über den Stadtumbau Ost der Rückbau von Wohnungen gefördert, und demnach auch von öffentlicher Seite an der Errichtung neuen Wohnraumes kein Interesse bestand. Außerdem ließen sich diese Maßnahmen auch ohne Beteiligung benachbarter Eigentümer wirksam umsetzen. So folgte nach der anfänglichen Euphorie der Gesamtquartiergestaltung eine Ernüchterungsphase in der ein für das Gesamtquartier positiv wirkender Rückbau von Seiten- und Hintergebäuden im Blockinnenbereich erfolgte.

Rückbau von Nebenanlagen und Begrünung aufgrund mangelnder Nachfrage und finanzieller Anreize

Der Rückbau der Hintergebäude auf einem großen Grundstück verbesserte die Gesamtsituation des Hinterhofes erheblich, konnte für sich genommen jedoch den Standort nicht allein aufwerten. Vielmehr war diese Maßnahme als Anreizsystem für die benachbarten Grundstückseigentümer gedacht. Zumindest die Initiatoren der ersten Maßnahmen bedachten bei allen Maßnahmen die übergreifende Aufwertung des Quartiers mit.

Rückbau der Nebengebäude nicht ausreichend

Als sich im Jahre 2007 die Entwicklung eines Forschungsfeldes über „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ abzeichnete, reagierten die aktiven Eigentümervertreter mit einer Bewerbung auf den Aufruf des BBSR und erhielten bedingungslos die geforderte Unterstützung durch die Stadt Görlitz. Die mit der Aufnahme als Modellvorhaben verbundene Anerkennung als offizielle Initiative sowie die monetären Mittel für Konzepterstellungen und Moderation gaben der Gemeinschaftsinitiative neuen Schwung.

2008 Bewerbung auf Modellvorhaben

Die ebenfalls in den Förderbedingungen geforderte Gründung des Vereins „Görlitzer Gründerzeitquartier“ im Jahre 2009 bedeutete die Verbreiterung der Basis aktiver, Verantwortung übernehmender Eigentümer. Im Zuge der Institutionalisierung übernahmen andere Eigentümer des Quartiers Funktionen in der ESG und der Verein bot die Möglichkeit zur Mitgliedschaft. In regelmäßigen Mitgliederversammlungen wurden Erfahrungen und Probleme ausgetauscht. Die inhaltliche Vorbereitung und die konzeptionelle Vorarbeit erfolgte durch die Moderation.

2009 Gründung des „Görlitzer Gründerzeitviertel“ e.V.

2010 Realisierung der öffentlichen Bewegung des Hofinnenbereiches, die ...

Zentrales Projekt der derzeitigen gemeinsamen Initiative ist die öffentliche Durchwegung des Innenbereiches inkl. Spielplatzbereich und Gemeinschaftsraum. Die Zugänge zum begrünten Hofbereich erfolgten dabei sowohl über die Bahnhofstraße, die Löbauer Straße wie auch die Landeskronstraße. Insgesamt sind von der öffentlichen Durchwegung vier Grundstückseigentümer mit der Eintragung der entsprechenden Baulast im Grundbuch betroffen. Der für die betroffenen Eigentümer problematischste Punkt dieser Baulast ist die Festlegung auf einen mindestens zehnjährigen Erhalt des Projektes und die teil-öffentliche Zugänglichkeit des Bereiches.

... bereits vor der Gründung des Vereins konzipiert war ...

Die öffentliche Durchwegung ist ein Schlüsselprojekt der Gemeinschaft, welches bereits vor der offiziellen Gründung der ESG konzipiert wurde. Dass es sich bei der Maßnahmen nicht um eine von einer größeren Gruppe Eigentümer beschlossenen Maßnahme handelt, könnte sich bei der Frage der Instandhaltung der Fläche negativ auswirken. Die Idee des ESG-Vorstandes ist, dass die über den Zeitpunkt der Fördermittelbindung laufenden Instandhaltungskosten durch alle Eigentümer, die von der Maßnahme profitieren, finanziell anteilig zu tragen sind. Da eine solche Regelung freiwillig und auch nicht automatisch durch Mitgliedschaft sondern projektbezogen erfolgt, gibt es ein hohes Refinanzierungsrisiko.

... und auf teilweise heftigen Widerspruch bei den Mietern stieß.

Im Zuge der Umsetzung kam es zu teilweise erheblichen Protesten der Mieter. Insbesondere gab es Befürchtungen hinsichtlich Vandalismusschäden; bereits die Bewohnerbefragung aus dem Jahre 2009 deutete an, dass die Mieter einer öffentlichen Durchwegung des Quartiers wenig Sympathien entgegenbringen. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch entsprechende Beantragungen beim Land (wegen der Finanzierung über EFRE-Mittel) bereits angelaufen. Eine Rücknahme der geplanten Maßnahme stand daher nicht zur Diskussion. Die beteiligten Eigentümer sahen die Aufwertung des Innenbereiches mit Unterstützung öffentlicher Mittel als positive Maßnahmen an.

D 4.4 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten

Strategie der Stadt lautet „Aufwertung“ der innerstädtischen Stadtteile

Die Aufwertung der innerstädtischen Stadtteile hat in der Stadt Görlitz seit der Nachwendezeit Priorität. So wurde umgehend nach der Wende die Sanierung der innerstädtischen Bereiche beschlos-

sen und der gesamte Innenstadtbereich mit einer Erhaltungssatzung belegt. Für die öffentliche Hand standen die Aufwertung des Gebäudebestandes und die Stärkung der innerstädtischen Nutzung im Fokus.

Der ESG-Standort ist Teil des als erhaltenswert eingestuften innerstädtischen Bereiches und trotzdem fokussierten sich die Aktivitäten der öffentlichen Akteure zunächst auf zentraler gelegene Standorte. Wegen der etwas randseitigen Lage in der Innenstadt, der direkten Nachbarschaft zum ehemaligen Güterbahnhof und der Bahnhofstraße als ehemaliger Durchgangsstraße ist das Image des Standortes negativ behaftet und wird die Lage mit keinem besonderen Fokus bedacht.

ESG-Standort ebenfalls Aufwertung, aber keine besondere Aufmerksamkeit

Das Grundmotiv der Eigentümer besteht in dem Ansinnen, die Bewirtschaftungserfolge der Immobilien zu verbessern. D. h. Investitionen werden getätigt, wenn diese individuell rational erscheinen. Dabei können Aspekte wie die positive Kosten-Nutzen-Bilanz, aber auch Verbundenheit mit dem Standort oder anderen Gruppenmitglieder eine Rolle spielen.

Grundmotiv ist rationale Nutzenmaximierung

Die Bewirtschaftungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf ihre Gebäude erscheinen zweigeteilt. Ein großer Teil hat sein Gebäude bereits saniert bzw. modernisiert und hat insofern in Bezug auf seine Immobilie die Handlungsoption „Investition“ gewählt. Ein ebenfalls den Standort prägender Teil Eigentümer lässt die Immobilie derzeit liegen, vermietet zu niedrigen Preisen bzw. lässt das Gebäude vollständig leer stehen.

Gebäudebezogene Strategie der Eigentümer teilt sich in „Investition“ und „Aufwertung“

Die Strategien in Bezug auf die kollektive Handlungssituation teilen sich ebenfalls in zwei dominierende Gruppe. Die kooperierenden Eigentümer nehmen an den ESG-Sitzungen teil bzw. werden Mitglied im Verein. Die Gruppe der abwartenden Eigentümer verhält sich als Trittbrettfahrer, indem sie auf Einladungen und Ansprachen nicht reagiert und somit, je nach Lage im Quartier, von den Aufwertungsmaßnahmen ohne eigenen Beitrag profitiert.

Kollektivbezogene Strategien dominieren „Kooperation“ und „Abwarten“

Ein Grund für die Verfolgung kooperativer Projekte ist der unterschiedliche Sanierungsstand der Gebäude im Quartier, der als Hinweis auf unterschiedliche Bewirtschaftungsstrategien gelesen werden kann. Insbesondere die fehlenden Informationen über die benachbarten Eigentümer, deren Geschäfts- und ggf. Lebenssituation sind Anlass für eine Kontaktaufnahme

Reduktion von Unsicherheit durch Informationsausbau

Reduktion von Unsicherheit: Absicherung der eigenen Investitionen

Die Motivation zur Kooperation wurde massiv durch den negativen Einfluss der Bewirtschaftungsstrategie der Nachbarn auf das eigene Vermietungsgeschäft beeinflusst. Zum einen erzeugt ein verwahrloster Anblick der Nachbargrundstücke und -gebäude auf die Vermietung der eigenen Wohnungen einen ablehnenden Impuls.

Negativer Einfluss nachlässiger Vermietungsstrategien der Nachbarn

Zum anderen beeinträchtigten die negativen Auswirkungen einer nachlässigen Vermietung das Geschäft. Eine unbedachte Mieterauswahl mit lärmenden und teilweise aggressiven Bewohnern beeinträchtigt das Wohlbefinden der Mieter der Nachbarimmobilien teilweise erheblich. Je nach Toleranzschwelle und Charakter der Mieter bedeutet dies viele Diskussionen und eine hohe Fluktuation.

Einfluss auf politische Entscheidung durch Stimmengewichtung

Die Erfahrungen der letzten Jahre mit politischen Entscheidungen verstärkten den Eindruck, dass nur mit einer entsprechenden „Stimme“ die Risiken für die eigenen Investitionen minimiert werden können. So waren negative Signale der Landesverwaltung oder auch der Mittelfluss des Bund-Länder-Programms Stadtbau Ost in die Randlagen eine zusätzliche Motivation, sich bei den politischen Entscheidungsgremien „Gehör“ zu verschaffen.

D 4.5 Institutionelle Merkmale der ESG

Langjährige Bekanntschaft der Hauptprotagonisten und eine Verständigungsebene

Die Wurzeln der ESG liegen in einer mittlerweile zehnjährigen Bekanntschaft zweier Protagonisten, die stadtweit in der Bewirtschaftung und Entwicklung von Immobilien tätig sind. Der Erfahrungshintergrund des einen hinsichtlich einer standortbezogenen Entwicklungsmaßnahme und die Verwaltung mehrerer Immobilien des Anderen führten zu einer Interessensgleichheit, die sich zunächst einmal in einer gemeinsamen Verständigungsebene, „mit dem konnte ich dann reden“ (P 14), äußerte.

Beeinflussung des institutionellen Rahmens durch ExWoSt-Projekt

Mit dem Beginn der ExWoSt-Begleitforschung wurden einige institutionelle Rahmenbedingungen festgesetzt. So verband der Fördermittelbescheid die Zusage mit einer Bedingung zur Gründung einer ESG-Organisation. Die Görlitzer Standortgemeinschaft entschied sich für einen Verein, der 2009 gegründet wurde. Der Vorstand setzt sich aus drei direkt benachbarten Eigentümern des Quartiers zusammen. Mit der Gründung des Vereins verbinden sich formale Verfahrensnormen, die sich u. a. in Mitgliederversammlungen und Vorstandsitzungen äußern.

Das ExWoSt-Vorhaben bot zudem die Möglichkeit finanzieller und personeller Ressourcen. Innerhalb der dreijährigen Laufzeit werden die Moderation des Prozesses, die Bewohnerbefragung oder auch die konzeptionelle Weiterentwicklung der Projekte finanziert. Für vorbereitende bzw. begleitende Prozesse bietet das ExWoSt-Vorhaben hilfreiche Unterstützung, versucht jedoch zugleich die Verantwortung für das Vorhaben bei den Eigentümern zu belassen. In Görlitz wurden diese Bemühungen dankbar aufgenommen, da die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Mittel sehr begrenzt sind.

**Unterstützung
prozessbegleitender
Maßnahmen
durch ExWoSt**

Aufgrund der geringen gemeinschaftlichen Finanzen können die eigentlichen Maßnahmen der Gemeinschaft nur schwer durch einen Mehrheitsbeschluss des Vorstandes entscheiden werden. Dominierende Interaktionsform ist das „Verhandeln autonomer Einheiten“, mit dem zeitaufwändige Diskussionen verbunden sind. Auch deshalb wurde die Maßnahme der Durchwegung nicht durch einen Mehrheitsbeschluss in der Mitgliederversammlung beschlossen. Die zeitlich begrenzt zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel mussten im Jahre 2009 beantragt und 2010 abgerufen werden. Dieser Zeitverlauf wäre mit einem ESG-basierten Entscheidungsprozess nicht möglich gewesen.

**Dominierende
Interaktionsform
ist das Verhandeln**

Daher lebt die Aufwertung des Quartiers zum einen durch formale Gremien und Arbeitsgruppen und zum anderen durch informellen Austausch und bilaterale Allianzen. Unregelmäßig, nachfrageorientierte Vorstandssitzungen und problemorientierte Informationsveranstaltungen mit Mietern und Mitgliedern charakterisierenden Arbeitsprozess.

**Formale Gremien
ergänzt durch infor-
mellen Austausch**

Unmittelbare, direkte Beziehungen zwischen den Mitgliedern bilden die Triebfeder der Initiative. Ein Teil der nicht in Görlitz beheimateten Eigentümer besucht regelmäßig ihre Immobilien und nimmt am Eigentümeraustausch teil.

**Unmittelbare
Beziehungen unter
den Eigentümern**

Die Initiative versucht, einen breit angelegten Aktivierungsprozess zu realisieren. Dafür werden zusätzlich zu den Mitgliedern, weitere Eigentümer, Mitglieder der Stadtverwaltung und anderweitige Multiplikatoren zu Versammlungen geladen. Ziel der Sitzungen ist der Austausch zu Projekten und die Orientierung für den weiteren Prozess. Dabei soll über die offene Diskussion zur Weiterentwicklung der Maßnahmen ein transparenter Prozess organisiert werden.

**Breit angelegter
Austausch- und
Diskussionsprozess**

Verein erlaubt formale Zuständigkeiten

Die Gründung des Vereins erlaubte die formale Zuteilung von Aufgaben und damit auch Rollen. So gibt es am Standort als offiziellen Sprecher der Initiative den Vorstandsvorsitzenden, der in seiner Arbeit durch seinen Stellvertreter und den Schatzmeister in der Vereinsarbeit unterstützt wird. Die Moderation übernimmt hier ein Mitglied des Vereins, welcher zugleich professioneller Stadtplaner ist. Es gibt innerhalb der Initiative offiziell eine klare Aufgabenteilung, die operativ uneindeutiger sein mag.

... trotzdem schwache rechtliche Verbindlichkeit.

Eine Ursache dafür liegt in den nicht vorhandenen rechtlichen und nur schwach ausgeprägten sozialen Sanktionsmöglichkeiten in der Gruppe. Der privatrechtlich vereinbarte Rahmen des Vereins ermöglicht keinen hoheitlichen Zugriff auf einzelne Mitglieder. Zudem lassen sich innerhalb der Gruppe auch keine Zusagen gerichtlich einklagen. Daher fasst einer der Akteure die Aktivierungsmöglichkeiten als „sozialen Druck“ (P 14) zusammen.

Der Görlitzer Gründerzeit e.V. ist hauptsächlich ein Verein für Immobilieneigentümer, nimmt aber auch Sympathisanten und anderweitig Betroffene auf. So sind zum Beispiel neben einem Mieter auch der Moderator Mitglieder des Vereins. Auch Eigentümer benachbarter Quartiere nehmen an ausgewählten Veranstaltungen teil und sind als Mitdiskutanten willkommen.

KAPITEL E

VERGLEICHENDE ANALYSE DER DATEN

E 1 Zwischen Idealisten und Rationalisten: Akteursgruppen und Rollenbilder

Im Folgenden wird anhand der Interviewdaten der Gesprächspartner nachvollzogen, wer die Beteiligten im Entstehungsprozess der ESG sind und welche Rolle diese im Prozess übernehmen. Die Analyse der Daten erfolgt ausschließlich anhand der erhobenen Daten und charakterisiert wesentliche Teilaspekte von ESG.

E 1.1 Die Akteursgruppen in ESG

Die am Prozess beteiligten Akteursgruppen sind: die Immobilieneigentümer, die Verwalter von Immobilien, die Wohnungsmieter, die Stadtverwaltung und Stadtpolitik sowie die Moderationen und themenbezogene Projektpartner (vgl. Abb. 21). Die Charakteristik der Beteiligten wird im Folgenden anhand der Daten aus den Fallstudien dargestellt.

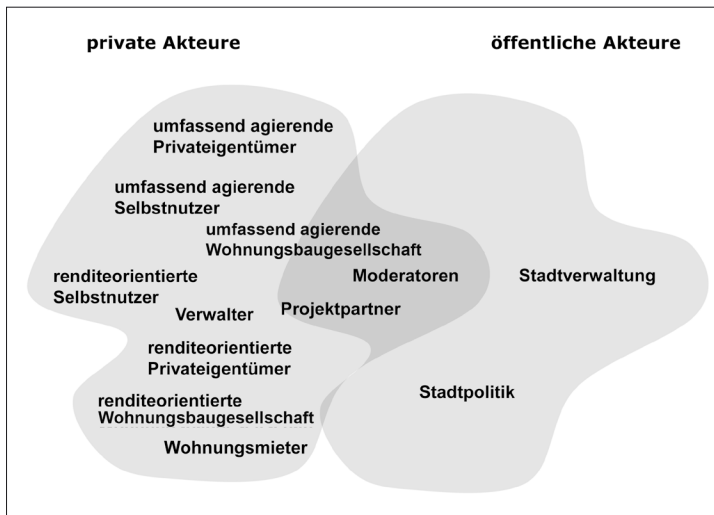


Abb. 21: Öffentliche und private Gruppen von Akteuren in ESG
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Immobilieneigentümer sind die zahlenmäßig stärkste Akteursgruppe in den ESG. In allen drei Fallstudien sind mindestens drei und bis zu ca. 15 Immobilieneigentümer vertreten. Die Gruppe der Immobilieneigentümer besteht in zwei Fallstudien, den ESG in Gör-

**Immobilien-
eigentümer als
zahlenmäßig
stärkste
Akteursgruppe**

litz und Dortmund, aus einer heterogenen Gruppe von Eigentümern. Für eine detaillierte Analyse werden daher als zentrale Merkmale zum einen der Institutionalisierungsgrad und zum anderen das angewendete Bewirtschaftungsmodell definiert und die Immobilieneigentümer in sechs Typen charakterisiert (vgl. Tab. 13).

Tab. 13: Typen von Immobilieneigentümern im Kontext von ESG
(Quelle: Eigene Darstellung)

	Private Kleineigentümer		Institutionelle Eigentümer
	Selbstnutzer + Vermietung	Vermieter	
Bewirtschaftungsmodell			
nachhaltig	Typ 1	Typ 3	Typ 5
kurzfristig	Typ 2	Typ 4	Typ 6

Eigentümer-Typ 1:
Nachhaltig
agierende
Selbstnutzer

Die nachhaltig agierenden Selbstnutzer verkörpern einen Eigentümer-Typ, dessen Handeln durch ein weitsichtiges und nachhaltiges Verständnis seiner Vermietungsaufgabe geprägt ist. Sie verweisen auf die gegenseitige Abhängigkeit ihres Handelns im Verhältnis zu den Nachbareigentümern und sind aufgrund ihres aus persönlicher Erfahrung geprägten Bildes des Standortes mit den Problemen, aber auch Potenzialen des Standortes vertraut. Das nachhaltige Bewirtschaftungsmodell ist durch umfassende Investitionen und eine langfristige Vermietungsstrategie geprägt und scheint mit einer professionellen Unternehmensstrategie bzw. einem starken lokalen Gemeinsinn verbunden zu sein. Der Anteil der Selbstnutzer an den ESG-Standorten in Görlitz und Dortmund ist nicht bekannt. Von den insgesamt 11 Gesprächen mit Immobilieneigentümern waren zwei Eigentümer auch Selbstnutzer (einer) ihrer Immobilie. Einer der Selbstnutzer beschreibt seine Vermietungstätigkeit folgendermaßen:

„... ich bin jetzt schon länger dabei, also seit 2001 hier in diesen Nachbarschaftsforen, ich kenne den Stadtteil aber schon länger und ich weiß auch, welche positiven Wendungen es gegeben hat. Ich spüre es eben auch finanziell, wenn sich auf einmal viele Leute interessieren und sagen: Ja toll, das nehmen wir, das ist gut. Oder ich passe die Strategie dann auch an, lässt uns doch mal für diese Leute dann einen Echtholzboden reinlegen, oder Granit und Rohrmatur ins Badezimmer machen, oder so. Das ist so ein bisschen der Unterschied, die Erwartungshaltung ist, dass wir langfristig eben eine Situation bekommen [...] Und wenn es dann vielleicht noch zwei, drei andere [Restaurants] gibt und wenn sich die Bewohnerstruktur,

hier die Leerstände, die jetzt eben bei den Kleineigentümern vorhanden sind, und die nicht vermieteten Häuser, die verwahrlosten Häuser, wenn sich das ein bisschen ändern würde und wenn man vielleicht das Problem mit dem Drogenverkauf in geringen Mengen in den Griff kriegen würde, dann wäre das einfach eine tolle Sache. Dann würde ich denken, das hat sich gelohnt, dass man mal 20 Jahre sich mit etwas beschäftigt und dann kommt mehr dieser Charakter durch, den wir teilweise hier ja schon haben, dass man sagt, das ist ein nettes Altbauviertel, was aber nicht diesen „Juppi-Charakter“ hat ...“ (C 3: 172-189)

Der kurzfristig renditemaximierende Selbstnutzer ist mit den Herausforderungen des Standortes vertraut, engagiert sich jedoch nicht für eine kollektive Standortentwicklung. Die Ursachen dafür können in einer kurzfristigen Bewirtschaftungsperspektive zum Beispiel durch den bereits beschlossenen Verkauf der Immobilie oder in einer relativ kurzen Lebenserwartung im hohen Alter ohne Nachkommen liegen. Zusätzlich schlägt sich die lokale Verbundenheit mit dem Standort mangels Zukunftsperspektive nicht in übermäßigem Engagement über die eigene Immobilie hinaus nieder. Der Typus des renditemaximierenden Selbstnutzers ist eher theoretisch gebildet als aus den eigenen empirischen Daten ermittelt, da sich die interviewten Selbstnutzer eher dem Typ 1 zuordnen ließen. Allerdings wird aufgrund der Aussagen in den Interviews davon ausgegangen, dass sich unter den nicht interviewten Eigentümern ein wie solcher Typus finden ließe.

**Eigentümer-Typ 2:
Kurzfristig rendite-
maximierende
Selbstnutzer**

Der nachhaltig agierende Privatvermieter ist nicht wohnhaft am Standort, erzeugt jedoch über regelmäßige Besuche der Immobilie oder die Übergabe weit reichender Vollmachten an seinen Verwalter eine klare Präsenz am Standort. Er besitzt eine oder mehrere Immobilien und sieht sich selbst als professionellen Vermieter, der sich aus der Masse der „normalen Vermieter“ heraushebt. Der Erwerb der Immobilie am Standort wurde aus positiveren Refinanzierungserwartungen getätigt. Die nun als schwieriger wahrgenommene Situation erzeugt zusätzliches Engagement, welches u. a. durch so langfristige Vorhaben wie die Altersvorsorge begründet wird.

**Eigentümer-Typ 3:
Nachhaltig
agierende
Privatvermieter**

Insbesondere am ESG-Standort in Görlitz haben viele der besonders aktiven Immobilieneigentümer erst nach der Wende am Standort Eigentum erworben. In Görlitz handelt es sich um einen Standort, der durch umfangreiche Eigentumswechsel in den letzten zwei Jahrzehnten geprägt ist. Anleger aus den alten Bundeslän-

dern, die ihre Häuser durch lokale Dienstleister verwalten lassen, alteingesessene Eigentümer und lokale Neueigentümer ergeben eine bunte Gemengelage an engagierten Privateigentümern bzw. Vertretern, die die Außenwirkung und Entwicklung des Standortes prägen. Einer von ihnen gibt folgendes Selbstverständnis als Vermieter wieder:

„Ich habe ja auch ein gewisses Grundverständnis wie ich mir wohnen vorstelle und wenn ich mir das Grundverständnis vom Wohnen auf meine Wohnungen übertrage, die ich meinen Mietern anbiete. Also, ich biete Wohnungen an in dem Zustand, wie auch ich gern einziehen würde. So und das hat mir eigentlich bisher immer geholfen meinen Vermietungsstand auch relativ hoch zu halten.“
(Q 15: 125-129)

**Eigentübertyp 4:
Kurzfristig rendite-
maximierende
Privatvermieter**

Die kurzfristig renditemaximierenden Privatvermieter zeigen nur schwaches Interesse gegenüber standortbezogenen Fragestellungen und engagieren sich teilweise selbst in Bezug auf ihre Immobilie nur minimal. Die ausgeprägte Orientierung auf einen maximalen Gewinn lässt sie gegenüber zusätzlichen Kosten für eine Standortaufwertung, deren direkter Nutzen ihnen nicht ersichtlich ist, skeptisch sein. Eine Übernahme von Verantwortung in diesen Prozessen weisen sie von sich. Zwei der insgesamt acht interviewten privaten Kleineigentümer verkörpern diesen Typ. Einer von ihnen äußert sich, befragt nach der Wahl des Standortes beim Hauskauf, folgendermaßen:

„..., aber da waren mir einfach die Häuser zu teuer, keine Relation zum Ertragswert. Was interessiert mich, ob das Haus schön oder schlecht aussieht, ob es elegant ist, oder ob das ein vornehmes Wohnviertel ist, ist mir wurscht. Wenn ich nicht wenigstens 10 Prozent des ... wenn ich mehr als zehn Jahresmieten bezahlen muss, ist das uninteressant.“ (D 4: 96-99)

**Eigentübertyp 5:
Nachhaltig
agierendes
Wohnungs-
unternehmen**

Die sich durch eine nachhaltig angelegte Bewirtschaftungsstrategie auszeichnenden Wohnungsunternehmen agieren an den Standorten mit einer Mischung aus langfristig und kurzfristig refinanzierbaren Investitionen durch eine Mischung der Angebotsformen. Zudem ist ihr Selbstverständnis durch eine starke lokale Verbundenheit geprägt, die sich u. a. durch eine gute Vernetzung in lokale Verwaltungs- und Politiknetzwerke zeigt. Alle sieben Gesprächspartner aus institutionellen Wohnungsunternehmen lassen sich diesem Typus zuordnen.

Die kurzfristig renditemaximierenden institutionellen Vermieter zeichnen sich durch weitgehendes Desinteresse gegenüber nachhaltigen Standortentwicklungsfragen aus und investieren in ihre Immobilie in einem Mindestmaß. Ihr Handeln ist auf maximale Gewinne orientiert, gegenüber zusätzlichen Kosten für eine Standortaufwertung sind sie skeptisch. Stattdessen wird auf den richtigen Zeitpunkt für einen Verkauf mit höchstmöglicher Rendite gesetzt. Diese global agierenden Unternehmen sind tendenziell durch zentralisierte Unternehmens- und Entscheidungsstrukturen, eine schwache lokale Vertretung und eine geringe lokale Vernetzung in Stadtverwaltung und -politik geprägt. Diese hier als kurzfristig renditemaximierende bezeichneten Wohnungsunternehmen sind nicht durch eigene empirische Daten vertreten. Ihre Sichtweise wird von einem Interviewpartner folgendermaßen umschrieben:

„Ein Unternehmen, was kurzfristig Profite erzielen möchte, kurzfristig auch innerhalb von fünf Jahren, wird einen solchen Schritt [in der ESG abgestimmte, langfristige Investitionen] nicht gehen, weil der Rückfluss des Investments in so kurzer Zeit nicht zu organisieren ist und es mit erheblichen Risiken verbunden ist.“
(M 11: 246-248)

Eigentüمرتyp 6:
Kurzfristig rendite-
maximierende
Wohnungs-
unternehmen

Insbesondere am ESG Standort in Görlitz beeinflussen auch Verwalter von Immobilien den Entstehungsprozess der ESG. Diese beschreiben die Anfänge ihrer Tätigkeit als einzelkämpferische Tätigkeit mit großen Unsicherheiten darüber, wie die Aufgabe erfolgreich unter den schwierigen Rahmenbedingungen in Görlitz zu lösen sei. Für ihre Selbstdefinition als Einzelkämpfer scheinen der politische Umbruch und die damit verbundene berufliche Neuorientierung ein Erklärungsansatz zu sein. Ihre bedeutsame Rolle im Entstehungsprozess der ESG scheint in dem durch eine sinkende Nachfrage geprägten Wohnungsmarkt und den verstärkten Aufkauf von Immobilien durch entfernt wohnende Immobilieneigentümer begründet zu sein. Die interviewten Verwalter betonen ihre hohen Qualitätsansprüche und überdurchschnittliches Engagement. Sie begreifen ihr Engagement für die ESG als Zusatzengagement für eine erfolgreiche Verwaltung.

Verwalter als
Eigentümerversprecher

An den durch eine heterogene Eigentümerstruktur geprägten ESG-Standorten Görlitz und Dortmund begleiten Moderatoren den Prozess. Ihre organisatorische Funktion besteht in einer Prozessdefinition und -koordination. Zusätzlich zu dieser formalen Definition verstehen sie sich als Motivatoren im Sinne der „Förderung

Moderatoren
als Prozess-
steuerung und zum
Interessensabgleich

endogener Potenziale" (G 7: 613) und in einer Beratungsfunktion für die privaten Eigentümer. Den in Schwierigkeiten geratenen Eigentümern ein Ansprechpartner zu sein, umschreibt einer der Moderatoren in folgender Weise:

„... und, dass es [Moderation] ein Dritter machen muss, der auch keine Immobilie drinnen besitzt. [...] Ist auch alles richtig, aber die Praxis hat noch eine andere Facette. Beim privaten Kleineigentümer muss es eine dritte Person geben, wo man auch was abladen kann, wo man vertrauensvoll eine Information hinbringen kann mit der Hoffnung, dass eine Abhilfe geschaffen wird. Weil, wenn es der Wohnungsbaugesellschaft schlecht geht, dann schreibt sie einen großen Zeitungsartikel und geht in den Stadtrat und sagt das Unternehmen ist gefährdet. Wenn es einem privaten Kleineigentümer schlecht geht, wird er es seinen Nachbarn nicht erzählen, dass ihm das Wasser schon bis hier oben steht und dass er kurz vor der Zwangsverwaltung seiner Immobilie steht. Und das wird auch niemals an die Öffentlichkeit getragen werden, sondern da muss es einen dritten Anlaufpunkt geben, wo man sagt: also da ist irgendwas, könnt ihr mir helfen?“ (V 20: 489-499)

Stadtverwaltung als aktiver Partner

Die öffentliche Hand ist in allen drei Fallstudien aktiver Partner der ESG. In Dortmund übernimmt das Amt für Wohnungswesen die federführende Kommunikation mit der ESG, in den Städten Essen und Görlitz ist es das Amt für Stadterneuerung. In Dortmund ging die Initiative aus einer kleinräumigen Quartiersanalyse der Stadtverwaltung hervor und zeigt sich durch aktive Begleitung des ESG-Prozesses durch städtische Vertreter. Die Stadt Görlitz bringt neben einem aktiven Austausch mit den Sachgebieten der städtebaulichen Entwicklung bis zur Wohnungsabteilung als Ansprechpartner für die ESG den persönlichen Referenten des Leiters des Stadtplanungsamtes ein.

Stadtpolitik als punktuelle Unterstützung

Die Vertreter der kommunalen oder landesweiten Politik nehmen die Rolle der Unterstützer bzw. Katalysatoren ein. Durch mehrere Gesprächspartner werden Ministerbesuche oder Rücksprache mit Stadtdirektoren als Teil des Prozesses beschrieben. Dabei wird deutlich, dass es sich weniger um eine dauerhafte Begleitung als eine temporäre Unterstützung und Anerkennung handelt, die den lokalen Akteuren die Möglichkeit gibt, ihre Problemsicht und Handlungserfordernisse zu formulieren.

Wohnungsmieter als Zielgruppe

Die Wohnungsmieter werden bei der inhaltlichen Ausrichtung und Realisierung von Projekten einbezogen, in den Strategiebildungsprozess der ESG sind sie nicht involviert. Einzige Ausnahme ist ein

Mieter in einer der ESG, der sich aufgrund seiner beruflichen Prägung für den Steuerungsansatz ESG interessiert und seine Sichtweise als Mieter bereits in die Grundsatzdiskussionen einbringt. In allen Fallstudien ist der Mieter die Zielgruppe und wird als zentrale Größe im Entstehungsprozess mitgedacht, allerdings nicht aktiv bei den grundsätzlichen Strategieüberlegungen einbezogen. Im Verlauf der Projektrealisierung weist insbesondere der Fall Essen Vögelheim über den lokal verorteten „Computainer“ des Sozialamtes der Stadt eine intensive Bürgerbeteiligung auf. Aber auch bei den anderen Initiativen steht der Mieter im Mittelpunkt. So soll beispielsweise in Görlitz ein Gemeinschaftsraum für die Mieter oder in Dortmund die Ausweitung des Flensburger Platzes als Spielplatz eine zusätzliche Wohnumfeldqualität bieten.

Alle drei ESG zeichnen sich durch intensive Partnerschaften mit Dritten aus. Diese Projektpartner sind keine der eigentlichen Initiative zugeordneten Akteure, sondern externe Partner, die eine zentrale Rolle bei der Realisierung zentraler Projekte übernehmen. So wird das Projekt der Quartiershausmeister in Dortmund personell und beratend durch einen professionellen Sicherheitsdienst unterstützt. In Görlitz basieren die Grundberechnungen für eine kollektive Wärmeversorgung auf einem Gutachten des lokalen Energieanbieters und in Essen wäre ohne die Unterstützung der Bürgerbüros Computainer der reibungslose Austausch über die umfangreichen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen nicht möglich gewesen.

Projektpartner als projektbezogene Katalysatoren bzw. Qualitätssicherung

E 1.2 Rollenbilder der Akteure und ihre Rolle in der ESG

Die Gespräche mit den Beteiligten offenbaren, dass die Grundeinstellung zur Kooperation und die durch die Akteure übernommene Rolle innerhalb der Gruppe sehr unterschiedlich sind. Da angenommen wird, dass die verschiedenen Ausprägungen den Entstehungsprozess beeinflussen, werden diese im Folgenden kurz charakterisiert.

Ein Teil der Interviewpartner argumentiert für die Kooperation mit ausschließlich rationalen Beweggründen. Ihre Überlegungen sind durch abwägende Überlegungen der Vor- und Nachteile und eine Art „und trotzdem“-Haltung zu bezeichnen. Kämpfergeist und

Rollenbilder der Akteure:

Die Rationalisten

Einsicht in die Notwendigkeit, zusammengefasst in der Aussage „von nüscht, kommt nüscht“ (Q 15: 120), charakterisieren die Einstellung gegenüber der Kooperation, wobei trotz Engagement in der Kooperation durchaus auch Zweifel gegenüber positiven Effekten geäußert werden:

„... dazu kommt noch, dass die den Markt ja meistens kennen, die Eigentümer, dass sie sagen, wir finden ja gar keine für dieses Geld. Dass ich das Geld zurück kriege, also vermähr ich's nich. Also mit dem Wort vermähren, also mit „ä“. Dann lass ich's lieber. Also, es ist immer das Geld, ne? Und wenn wir jetzt dem nicht einreden können oder überzeugen können, es ist sinnvoll, das Geld, oder sinnvoll angelegtes Geld. Dann wird er's auch nich tun. Äh, hier fängt eigentlich diese Sache an, ist es noch auf der Basis des Wissens oder des Hoffens? Dort schlaf ich dann mal auch 'n bisschen schlecht. Also, sag ich mal. Aber wer nichts wagt, der gewinnt nix, ne? Und äh, es sieht doch jeder so, mit dem man vernünftig spricht, sieht jeder so, okay, es ist alles was dran. Aber einer der nun gar kein Geld mehr hat oder halt platt ist, der hat gar keine Chance, Geld zu bekommen. Also für den ist eigentlich irgendwann Schluss.“ (P 14: 248-260)

Die Optimisten

Der Typ des als Optimisten bezeichneten Eigentümers ist in ESG selten vertreten, sowohl bei den Immobilieneigentümern als auch bei weiteren Beteiligten. Wenn überhaupt, tritt der Glaube, dass allein die Idee und das Zusammensein der Eigentümer eine positive Grundstimmung und dann auch Aktivierung herbeiführen, eher bei Vertretern der öffentlichen Hand in Erscheinung. Trotzdem äußert auch ein Eigentümer eine nahezu romantische Vorstellung zur Kooperation mit den Nachbarn:

„... Ja, bin ich eigentlich zuversichtlich, ich kann noch nicht sagen, wo es hinläuft, wo man an die Grenzen stößt, denn man kommt ja dann schnell in dieses Fahrwasser, dass wir anfangen zu träumen, das wollen wir haben, das wollen wir haben und irgendwann sagen dann die Menschen stopp, bis hier kann ich mitgehen, das ist im Rahmen meiner Möglichkeiten und dann differenziert sich das sicher wieder, aber ich finde es ist ja schon ein super Ansatz, wenn man sich zusammen hinsetzt und träumt. Und versucht dieses Gebiet zu entwickeln, das ist ja schon ein ganz positiver Ansatz.“ (S 17: 221-226)

Die Skeptiker

Ein Teil der beteiligten Eigentümer steht dem Mehrwert der Kooperation skeptisch gegenüber. Ob die eigenen Interessen durch die Kooperation verfolgt werden ist nicht sicher, da zu viele Akteure das Ergebnis negativ beeinflussen könnten. Deshalb beteiligen sich einige Eigentümer mit einem Mindestmaß an Engagement in der

Initiative, nehmen jedoch eher eine abwartende Haltung gegenüber der Entwicklung ein. Die Vorteile des kollektiven Handelns scheinen ihnen grundsätzlich einzuleuchten, allerdings erscheinen ihnen die damit verbundenen Mühen und Risiken nur schwer überwindbar. Einer der Eigentümer umschreibt seine Sichtweise wie folgt:

*„... Wenn es dazwischen die Spekulationsobjekte gibt, oder die Objekte mit ungeklärten Eigentumsverhältnissen, wo die dritte Generation Erben kaum noch identifiziert werden kann, bei den Objekten ist mit gutem Zureden ja auch nichts zu erreichen. Und solange solche Objekte als Makel bestehen bleiben, werden auch glaube ich, wird die Begeisterung bei solchen Initiativen überschaubar sein, dort Geld zu investieren, wenn man nicht sicher ist, dass das Nachbarhaus dann tatsächlich soweit zurechtgemacht wird, dass es als Schandfleck nicht mehr empfunden wird.“
(R 16: 233-238)*

In allen drei Fallstudien gibt es Beteiligte, die als „Lokomotive“ den Prozessverlauf antreiben. In den untersuchten Fällen handelt es sich dabei um die Initiatoren der Gemeinschaft. Die ESG sollen per Definition durch Immobilieneigentümer getragene Standortgemeinschaften sein, in denen es zunächst keine formalen Regelungen zu Prozessverläufen und thematischen Schwerpunktsetzungen gibt. Umso wichtiger ist ein hohes Maß an ehrenamtlichem Engagement und Verantwortungsübernahme. Offensichtlich wirkt die Anfangsinitiative zumindest für die Entstehungs- und Anfangsphase der ESG so prägend, dass hier ein Rollentausch nur schwer möglich ist.

Bei den „Lokomotiven“ lassen sich zwei Typen ausmachen, der „nüchterne Stratege“ und der „emotional Engagierte“. Während der „nüchterne Stratege“ den Fokus stärker auf rational abzuwickelnde Prozesse setzt, scheint der „emotional Engagierte“ den Gemeinschaftsaspekt in den Vordergrund zu rücken. So betont ein eher dem letzteren Typus zugeordneter Akteur, dass erst die positive Kommunikation mit einem Gleichgesinnten die standortbezogene Aktivität ermöglichte. Trotzdem bestimmten nicht von Beginn an gemeinsame Sichtweisen die Zusammenarbeit. Vielmehr betont einer der Partner die im Grundsatz unterschiedlichen Ausgangspunkte, die den Beginn der Zusammenarbeit prägten. Aus einer rein immobilienwirtschaftlichen und einer integrativen Entwicklungsperspektive ergab sich dann eine gemeinsame Zielstel-

**Rolle innerhalb
der ESG:
Die Initiatoren
bleiben die „Loko-
motive“ der ESG**

lung, die bis heute die Initiative trägt. Die „nüchternen Strategen“ denken strategisch und organisieren den Umsetzungsprozess, halten einen Gruppenbildungsprozess hingegen nicht für notwendig. Einer von ihnen bringt dies folgendermaßen zum Ausdruck:

„Was heißt jetzt Zusammenarbeit? Es gibt ja über die Treffen hinaus nicht so viel Zusammenarbeit. [...] Aber ansonsten ist es jetzt nicht so, dass wir jeder jeden Abend irgendwie, oder einmal alle zwei Wochen Stammtisch haben und dann alle irgendwie zusammenarbeiten, sondern das sind die Treffen und das reicht eigentlich auch. Ansonsten, die weiteren Kontakte, die müssen im Grunde professionell laufen und zwar über unseren Quartiershausmeister, ...“ (C 3: 348-354)

Mitstreiter

Neben den Zugpferden der Initiativen sind die ESG darauf angewiesen, weitere Immobilieneigentümer als Mitstreiter zu gewinnen. Dabei scheint die absolute Anzahl der Mitstreiter erst in zweiter Linie ausschlaggebend. Für alle ESG war neben der grundsätzlichen Zielstellung, weitere Partner zu gewinnen, auch das Ziel, ganz bestimmte Beteiligte zu gewinnen, von Bedeutung. So war beispielsweise im Fall Essen Vogelheim besonders wichtig, dass als dritter Mitstreiter die THS Wohnen GmbH gewonnen werden konnte. Mit ihr wurde die Repräsentanz von insgesamt 56 Prozent der Wohneinheiten der Siedlung erreicht und damit die erforderliche Dominanz für die Aufwertungsmaßnahmen im Stadtteil. Ein beliebiger anderer dritter Immobilieneigentümer hätte nicht annähernd denselben Effekt für die Initiative erbracht. In diesem Fall bestimmt vor allem das Ungleichgewicht in der Verteilung des Eigentums die strategische Bedeutung des dritten Partners. Aber auch die symbolische Bedeutung der Integration bestimmter Partner ist nicht zu unterschätzen. So war die Mitgliedschaft der Wohnungsbaugesellschaft in der ESG in Görlitz ein bedeutendes Thema. In diesem Fall ging es mehr um die motivierende Außenwirkung dieser positiven Nachricht als um den in absoluten Zahlen gerechneten Zuwachs an vertretenen Wohneinheiten.

Auch die städtischen Vertreter sind in zwei Fallstudien in der Rolle der Mitstreiter. Die Stadt Görlitz sieht sich als Berater und überlässt die aktive Rolle den Eigentümern. Zugleich honoriert sie den Vorteil eines klaren Ansprechpartners für die Stadt. Von Anbeginn an zeigt die Stadt Görlitz sich wohlwollend zugewandt und hat aufgrund des frühzeitigen Austausches hinsichtlich möglicher Förderungen auch weiterhin eine wesentliche Rolle bei der Quartiersentwicklung.

**Externe
Verweigerer**

In den eigenen Interviews blieb die Gruppe der externen ESG-Verweigerer unterrepräsentiert. Nur zwei der Gesprächspartner lassen sich dieser Rolle zuordnen. Der geringe Anteil lässt sich vermutlich auf die Tatsache zurückführen, dass die Gesprächspartner aus den der ESG wohl gesonnenen Beteiligten rekrutiert wurden. Trotzdem wird aufgrund der insgesamt niedrigen Mitgliederzahlen vermutet, dass die Verweigerer die zahlenmäßige Mehrheit der Eigentümer ausmachen. Sie treten entweder als gelegentliche „Meckerer“ ohne konstruktive Beteiligungsformen auf oder bleiben gesichtslose Unbekannte für die Standortgemeinschaft. Beispielhaft soll dies die folgende Aussage eines Eigentümers illustrieren:

„... Meine Rolle ist Zuhörer und ab und zu mal kritische Anmerkungen, eine andere Rolle habe ich nicht, ich habe auch keine Lust, irgendeine Rolle zu übernehmen, ich muss mich manchmal schon zusammennehmen, dass ich nicht die Klappe zu weit aufreiße, bekanntlich habe ich dann immer ganz schnell irgendeinen Job am Halse.“ (D 4: 225-229)

E 2 Zwischen Öffentlich und Privat: Themen und Projekte der ESG

Die in Kapitel D aufgezeigte Situation der Städte und Standorte hat gezeigt, dass die untersuchten Wohnquartiere in unterschiedlicher Intensität vom wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandel betroffen sind. Im Folgenden wird nachvollzogen, wie sich innerhalb der Standortinitiativen die inhaltlichen Schwerpunkte und Projekte bilden. Anschließend erfolgt die vergleichende Gegenüberstellung der Projekte.

E 2.1 Zur Wahrnehmung der Handlungssituation

Ein Teil der befragten Immobilieneigentümer sieht die Herausforderungen am Standort in übergeordneten Problemzusammenhängen und nennt die Herausforderungen des demografischen Wandels explizit als Anlass für das eigene Engagement. Auch wenn derzeit keine akute Handlungssituation besteht, so sind sich diese Akteure bewusst, dass nur eine dauerhaft gute Vermietung ihre getätigten Investitionen sichert. Die drohende nachlassende Nachfrage nach Wohnraum, die sich bei diesen Akteuren noch nicht mit gravierendem Leerstand und extrem niedrigen Mieten verbindet, erscheint bereits genug Anlass zum Handeln zu sein. Zusätzlich werden nachteilige Lagekriterien benannt. Ein Eigentümer nimmt die Handlungssituation im Quartier folgendermaßen wahr:

Teilweise voraus-
schauende Wahr-
nehmung einer
Handlungssituation

„Eigentlich bräucht ich nicht handeln, weil, wenn ich mal so ganz egoistisch denke, mein Haus ist komplett voll. Das ist ja immer so ein bisschen ... was treibt mich überhaupt dazu, bei dem Verein mitzumachen. Naja, ich bin natürlich an einer nachhaltigen langfristigen Vermietung interessiert. Und nachhaltig langfristig funktioniert natürlich nur, wenn der glückliche Umstand, dass es jetzt vermietet ist, auch in der Zukunft weitergeführt wird. Da sehe ich auch schon letztendlich Probleme oder Probleme auf mich zukommen, Thema demografischer Wandel. Mein Haus steht z. B. vorne an der Hauptstraße, also es ist nicht ganz so die Spitzenlage und wenn ich jetzt halt noch die Möglichkeit habe im Sinne von Zeit, jetzt ist mein Haus noch voll, ich bin noch nicht unter Druck gesetzt irgendwas zu tun, ich kann jetzt in Ruhe überlegen, was vielleicht das ganze Gebiet vorwärts bringt, um halt auch meine nachhaltige Vermietbarkeit zu stärken. Das ist eigentlich meine Motivation da mitzumachen. Das es natürlich irgendwo ein bisschen Geld kostet usw., das ist ja logisch. Ich mein: von nüscht, kommt nüscht.“
(Q 15: 138-149)

Teilweise Bezugnahme auf konkrete Sachprobleme wie erhöhter Leerstand oder Müllablagerungen

Der andere Teil der befragten Eigentümer reflektiert vor allem die augenscheinlichen Sachprobleme am Standort. Besonders häufig werden dabei ein erhöhter Leerstand oder eine zunehmende Fluktuationsrate; die negativen Auswirkungen einer aktiven Drogenszene im Quartier oder andauernde öffentliche Müllablagerungen durch Mieter oder anderweitige Besucher benannt.

Informationsdefizit: benachbarte Eigentümer sind Fremde

Bei heterogenen Eigentümerstrukturen kennen sich die benachbarten Eigentümer häufig nicht. Viele der Gesprächspartner betonen, dass sie weder den Namen der Nachbareigentümer kennen noch Näheres über deren berufliche Hintergründe wissen. Teilweise wird dieses Informationsdefizit auch direkt als Begründung für eine unklare Handlungssituation gebracht. Die ggf. negativen externen Effekte der Bewirtschaftungsstrategien werden wahrgenommen, ohne diese mit spezifischen Personen in Verbindung bringen zu können. Die damit verbundene Unsicherheit in Bezug auf die zukünftige Entwicklung wird als problematisch empfunden.

Mangelhafte Professionalität im Vermietungsgeschäft

Andere Eigentümer sprechen eine mangelhafte Professionalität benachbarter Eigentümer in ihrer Situationsbeschreibung an. Dabei steht die als fehlerhaft wahrgenommene Vermietungspraxis im Vordergrund der Ausführungen. Insbesondere die Vermietungsfragen „ob? an wen? zu wie viel?“ sind dabei Gegenstand der Diskussion.

Komplett leer stehende Gebäude als „Schrottimmobilien“

Manche Eigentümer lassen ihr Gebäude komplett leer stehen und erzeugen damit für die Mieter der benachbarten Immobilien negative externe Effekte. Diese so genannten „Schrottimmobilien“ strahlen häufig wegen mangelhaften baulichen Zustandes negativ auf ihre Umgebung aus und erzeugen ein Gefühl der Unsicherheit und Bedrohung. Häufig sind die Ursachen für diesen Leerstand nicht bekannt. Mögliche Gründe können die Spekulation mit der Immobilie oder der private Bankrott des Vermieters sein. Mehrheitlich haben Eigentümer jedoch das Ziel, die Wohnungen vermieten zu wollen. Dabei entscheidet jeder für sich, welche Wohnungsausstattung er anbietet und somit auch, welche Zielgruppe angesprochen wird.

Stark schwankende Miethöhen am Standort

Die teilweise erheblich unterschiedlichen Mieten werden von einigen Eigentümern als schwierig für die Gesamtentwicklung des Standortes wahrgenommen. Ursache für die stark schwankenden Miethöhen sind die heterogenen Biographien der Immobilienbesit-

zer. Der erhobene Mietpreis muss sowohl die finanziellen Verpflichtungen der Eigentümer decken und mittels einer entsprechenden Rücklage einen Überhang für Instandsetzungskosten erwirtschaften. In einigen Fällen muss aus der Bewirtschaftung zusätzlich die Verwaltung bestritten werden. Während manch ein Eigentümer den durch den Hauskauf aufgenommenen Kredit sowie eventuell getätigte Investitionen mit der Miete erwirtschaften muss, ist einem alteingesessenen Eigentümer eine hohe Mieteinnahme aus dem erbten Haus nicht die erste Priorität. Wiederum andere Eigentümer können die Grundsanierung ihrer Wohnung nicht leisten und bieten ihren Wohnraum zu unwirtschaftlichen Mieten an. Für benachbarte Eigentümer ist dies ein problematisches Vorgehen, weil *„damit wieder Mieterklientel rein [gezogen wird, d. V.], dass das ganze Quartier eigentlich nach unten zieht“* (Q 15: 148-149).

Für eine langfristig rentable Vermietung benennen mehrere Gesprächspartner das Mieterklientel als entscheidende Stellschraube. So beurteilen einige Eigentümer die bestehende durchmischte Mieterstruktur als kulturelle Vielfalt durchaus positiv. Ergänzend wird bei der Neuvermietung aber auch auf eine einkommensbezogene Durchmischung gesetzt. So wird Jungfamilien, die sich das Einzelhaus zwar leisten könnten aber nicht wollen, schon mal nach Absprache eine Sonderausstattung eingebaut. Sie definieren die attraktive kulturelle Vielfalt der Mieterschaft als Lagecharakteristik für einen Lebensstil, den Einfamilienhaus-Vorstadtsiedlungen nicht bieten können. Für den Vermieter steht in diesen Fällen eine sorgfältige Auswahl der Mieter für eine langfristige Bindung der Mieter und damit die Reduzierung der Instandhaltungskosten und Verbesserung des Images des Standortes im Mittelpunkt.

Für einige Eigentümer spielen die negativen externen Effekte ihrer Vermietungsstrategie keine Rolle. So bekennt ein Vermieter, dass er aufgrund des steigenden sozialen Gefälles in der Gesellschaft davon ausgeht, dass sein unsaniertes, günstiges Mietangebot zukünftig eine steigende Nachfrage erfahren wird. Die ungünstigen Schnitte seiner Wohnungen würden erhebliche Investitionen für die Vermietung an eine andere Zielgruppe erfordern. Diese kommen für ihn nicht in Frage.

Die Art und Weise wie einige Eigentümer neue Mieter suchen, trägt in den Augen einiger Gesprächspartner zu Misserfolgen bei der Vermietung bei. Das Wecken falscher Erwartungen bei neuen

**Unterschiedliches
Verständnis
in Bezug auf
sorgfältige
Mieterauswahl**

**Strategisches
Handeln
mit negativen
externen Effekten**

**Unprofessionelle
Mietersuche**

Mietern hat zur Folge, dass diese schnell wieder Ausziehen. Die entstehenden Zusatzkosten bei hoher Fluktuation könnten vermieden werden, wenn man das eigene Angebot ehrlicher und damit zielgenauer vermarktet. Ein Eigentümer beschreibt die Vorgehensweise benachbarter Eigentümer folgendermaßen:

„... die setzen dann ihre Annonce in die Zeitung und zahlen dafür teures Geld und setzen schöne Altbauwohnungen in Stadtnähe. Und dann meldet sich dann jemand und sagt: Ja wo ist denn Ihre schöne Stadtbauwohnung, ich würde mir die gerne mal anschauen. Und dann sagen die, ja das ist in der [...]straße und dann hören sie nur Tut, Tut, Tut am anderen Ende. Und wir sind in allen relevanten Immobilienbörsen im Internet vertreten. Wir sagen immer genau, wo die Straße ist, wir stellen Fotos rein und wenn wir einen Besichtigungstermin machen, dann sagen wir den Leuten auch, was hier auf der Straße los ist und was hier für Vorteile und für Nachteile existieren. Dann bleiben die Leute auch und dann machen wir auch gute Vermietungen ...“ (C 3: 159-166)

Vogelheim hinsichtlich biografischer Konfliktpunkte der Eigentümer unproblematisch

In der Grundeinstellung und Zielsetzung stimmen die Beteiligten in Essen Vogelheim weitgehend überein, da die beteiligten Immobileneigentümer institutionelle Vermieter sind, die ähnliche Bestände auch in anderen Lagen vermieten. Hinsichtlich ihrer Einschätzung für ein Engagement am Standort ließen sich zwar Unterschiede erkennen. Die oben beschriebene Problematik eines unterschiedlichen biografischen und professionellen Hintergrundes spielt bei der Fallstudie Vogelheim in Essen jedoch keine Rolle.

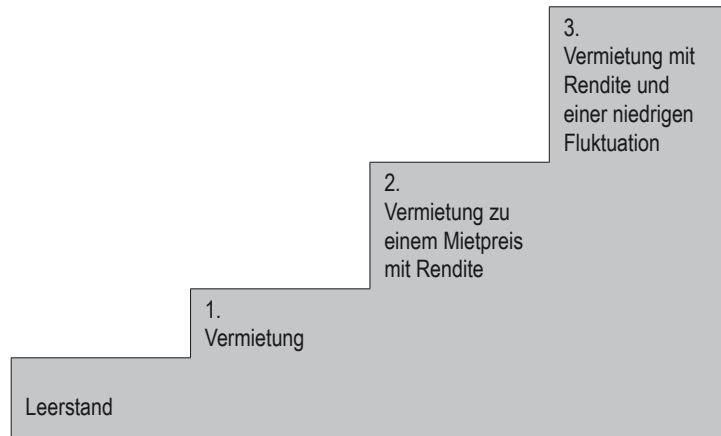


Abb. 22: Qualitätsstufen der Vermietungsstrategie von Eigentümern (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Herausforderung der Vermietung scheint durch die Eigentümer unterschiedlich gelöst zu werden. Die Abbildung 22 zeigt, dass die ersten beiden Stufen der Vermietung eher problematisch eingestuft werden und die dritte Stufe das Ziel einer nachhaltigen Vermietungsstrategie, bei der durch eine niedrige Fluktuation die Instandsetzungskosten niedrig bleiben, sein sollte.

E 2.2 Projekte der ESG

Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf den Ergebnissen der drei Empiriephasen sowie der Auswertung der ExWoSt-Zwischenberichte, in denen der aktuelle Arbeitsstand zu den 15 Modellstandorten präsentiert wird. Da die Darstellungen sehr knapp sind und sich außerdem viele Initiativen zu diesem Zeitpunkt noch im Stadium konzeptioneller Überlegungen befanden, wird im Folgenden eher tendenziell auf die thematischen Schwerpunkt aller 19 bekannten und untersuchten ESG-Standorte¹⁸ eingegangen. Umfassende Aussagen hinsichtlich Arbeitsstand und Realisierungschance der geplanten Maßnahmen erfolgen jedoch ausschließlich für die drei mittels empirischer Erhebungen untersuchten Fallstudien in Essen, Dortmund und Görlitz.

Aussagen beruhen auf allgemeiner Auswertung von 19 ESG-Standorten und den Detailanalysen der Fallstudien

Tab. 14: Themenschwerpunkte der ESG
(Quelle: Zusammenstellung nach BBSR 2009 und eigener Erhebung, 2010)

Projekte (Doppelnennungen möglich)	... von 19
Öffentlichkeitsarbeit	11
Informationsveranstaltung/Netzwerkförderung Eigentümer	10
Konzept-/Strategiearbeit	9
Gemeinschaftl. (Zwischen)-Nutzung von Brach-/Ladenflächen	7
Aufwertung des Wohnumfeldes	
– bauliche Umgestaltungen (Hofbereich/Grünflächen)	6
– Sauberkeit/Sicherheit	6
– Erreichbarkeit/Zugänglichkeit/Parkplätze	5
Vermarktung/Ansprache Investoren	5
Abriss/Neubau	2
Energetische Maßnahmen	2

¹⁸ Die 19 Standorte beinhalten die 15 ExWoSt-Modellstandorte, die 3 HID-Modellstandorte des Landes Nordrhein-Westfalen und den Standort Essen Vogelheim, der in keinem der ESG-Modellvorhaben gefördert wurde.

Schwerpunkt auf Öffentlichkeitsarbeit

Die klare Mehrheit der Initiativen konzentriert sich auf weiche Maßnahmen wie Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung der beteiligten Akteure. Immerhin elf Initiativen benennen Öffentlichkeitsarbeit als Handlungsfeld. Dieser Umstand mag ein Hinweis sein, dass eine sich verändernde bzw. rückläufige Nachfrage nach Wohnraum zu den größten Sorgen der Eigentümer zählt. Die nahe liegende Lösung scheint daher eine verbesserte Kommunikation mit dem Kunden zu sein.

Netzwerkförderung zum Abbau eines Informationsdefizits

Die bei immerhin zehn Initiativen, und damit noch mehr als der Hälfte, durchgeführte Netzwerkförderung der Eigentümer verweist auf ein Informationsdefizit. Dieses Defizit bezieht sich zum einen auf einen geringen Bekanntheitsgrad untereinander und zum anderen auf Unkenntnis hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten. Solcherlei Qualifizierungsmaßnahmen sind unterschiedlich eingeordnet: So organisierte die ESG Lehe in Bremerhaven Informationsveranstaltungen über zur Verfügung stehende Fördermittel für energetische Maßnahmen. Andere Initiativen setzen auf eine individuelle Beratung, indem für einen symbolischen Preis Architekten eine Begehung des Hauses vornehmen und in Form einer Erstberatung mögliche Instandsetzungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen besprechen. Einen solchen Beratungsgutschein bietet beispielsweise die ESG in Köln ihren Eigentümern.

Schwerpunkt auf konzeptionellen Überlegungen bedingt durch Anfangsphase

Neun der Initiativen investieren einen Großteil ihrer Zeit in konzeptionelle Überlegungen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten, wie z. B. der Entwicklung einer gemeinsamen Hinterhofgestaltung oder einer Parkplatzkonzeption (BBR 2009). Dies scheint u. a. dem Umstand geschuldet, dass sich nahezu alle Initiativen in einer Anfangsphase befinden und zunächst eine Findungsphase durchlaufen. Für die Definition zukünftiger Maßnahmen erfolgt daher zunächst die konzeptionelle Vorarbeit. Zu diesem gegenüber der Arbeit von Standortgemeinschaften in Geschäftszentren untypischem Vorgehen trägt vermutlich die Förderungsmöglichkeit durch das ExWoSt-Vorhaben bei.

Umgang mit Funktionsverlusten

In allen Quartieren ist der kreative Umgang mit Funktionsverlusten gefragt. So ist der Leerstand von Wohn- bzw. Gewerbeflächen aufgrund unterschiedlicher Bewirtschaftungsstrategien aber auch einer sinkenden Nachfrage eine Herausforderung an vielen Standorten. Sieben der 19 Initiativen benennen die Zwischen-, Um- oder Neunutzung von brachliegenden Flächen als Handlungsfeld. In

Görlitz beispielsweise baute die ESG rückwärtige Gebäude zurück und etablierte Grünflächen inkl. Spielplatz und Gemeinschaftsraum.

Aufwertungsmaßnahmen für das Wohnumfeld sind ein weiterer Handlungsschwerpunkt der ESG. Dabei lassen sich drei wesentliche Zielbereiche erkennen. So konzentriert sich ein Teil der Initiativen auf die bauliche Umgestaltung des Wohnumfeldes durch Rückbauten bzw. Ergänzungen im Hofbereich. Beispielsweise gestaltete die ESG in der Gnadauer Straße in Magdeburg Buckau einen gemeinsamen Innenbereich mittels Rückbau von Nebengebäuden. Sechs Initiativen planen konkrete Maßnahmen mit dem Ziel, die Sauberkeit und Sicherheit des öffentlichen Raumes zu verbessern. Das Dortmunder Beispiel konzentriert sich beispielsweise mit seiner Initiative auf diesen Themenschwerpunkt. Die durch die Gemeinschaft finanzierten Quartiershausmeister sind in erster Linie für eine unkomplizierte Reinigung und Entmüllung des öffentlichen Raumes zuständig. Ebenfalls in den Bereich Wohnumfeldverbesserung fallen Projekte, welche die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit des Quartiers verbessern. So bestehen in Magdeburg Überlegungen, das Stellplatzangebot für Anwohner durch den Kauf eines angrenzenden Grundstücks zu verbessern. In Görlitz sieht das zentrale Projekt eine Durchwegung des Quartiers vor und in Hamburg Steilshoop soll ein Wegleitsystem die bessere Orientierung im Gebiet ermöglichen.

Des Weiteren stehen immobilienwirtschaftliche Fragestellungen wie beispielsweise die Auseinandersetzung mit Marktperspektiven und die Definition von Teilmärkten sowie die direkte Vermarktung einzelner Immobilien an Investoren als Projekt im Programm.

Der Abriss von Gebäuden und der Neubau von Wohngebäuden spielt zum Zeitpunkt der Datenerhebung in nur zwei Initiativen eine Rolle. Die Vernichtung des Eigentums mittels Rückbau kommt, insbesondere für Eigentümer, die nur eine Immobilie besitzen, nicht in Frage. In den untersuchten Initiativen kommen zwei Varianten vor: Entweder hat, wie im Fall der ESG in Essen Vogelheim, ein Wohnungsunternehmen einen Teil seiner Bestände zurückgebaut, um an gleicher Stelle hochwertigeres Wohnen im Neubau anbieten zu können. Oder private Kleineigentümer reißen ihre Nebengebäude ab, um für das Haupthaus die Vermietungschancen durch ein attraktiveres Wohnumfeld zu verbessern. Ein Komplettrückbau der

Aufwertungsmaßnahmen für das Wohnumfeld durch:

– **baulichen Rückbau und Begrünung**

– **Sauberkeit und Sicherheit**

– **Verbesserung der Erreichbarkeit**

Rückbau von Gebäuden ist nachgeordnetes Thema

Gebäude auf einzelnen Grundstücken ohne Neubebauung ist in beiden Gründerzeitquartieren weder städtebaulich wünschenswert, noch als Kooperationsprojekt der ESG denkbar, da die Berechnung der individuellen Wirtschaftlichkeit eine freiwillige Vernichtung des Gebäudes durch den Eigentümer ausschließt.

**Kollektive
energetische
Maßnahmen noch
im Anfangsstadium**

Kollektive energetische Maßnahmen spielen, zumindest im derzeitigen Entwicklungsstadium der ESG, eine untergeordnete Rolle. Das Thema interessiert die beteiligten Eigentümer trotzdem, da sich damit ein Einsparpotenzial bei den Nebenkosten verbindet. Allerdings lässt sich anhand des derzeitigen Bearbeitungsstandes noch nicht abschätzen, inwiefern z. B. die Initiative in Görlitz ein solches Projekt realisieren wird. Erste Überlegungen und Berechnungen zeigen, dass eine kollektive Energieerzeugung von drei bis vier benachbarten Eigentümern gegenüber einer individuellen Lösung wirtschaftlicher ist. Allerdings zeigen die im Kapitel 5.1 diskutierten Hemmnisse, dass die kollektive Lösung trotzdem nicht leicht zu realisieren ist.

**Zeitaufwendige
Findungsprozesse
in Görlitz und
Dortmund**

Bei den Fallstudien in Görlitz und Dortmund wurden in gruppendynamischen Findungsprozessen zeitaufwendige Probleme definiert und erste Konzeptionen erstellt. Darauf basierend entstanden die ersten Projekte durch eine Mischung aus abgestimmten Handlungsbereichen, zur Verfügung stehender öffentlicher Förderung und dem starken Engagement Einzelner für ein Thema. Dabei setzen einige Gesprächspartner die Aufwertung des Images und damit standortbezogene Marketingmaßnahmen an die erste Stelle, während andere den internen Austausch höher gewichten.

**Unkomplizierte
Projektdefinition
zwischen Partnern
in Essen Vogelheim**

In Essen Vogelheim scheint im Vergleich dazu der Auswahlprozess der Projektschwerpunkte geradliniger gewesen zu sein. Die auch an vielen anderen Standorten koordinierte Vermietung von Wohnungsbeständen empfahl zunächst die Bewirtschaftungsstrategien der Unternehmen am Standort Vogelheim zu überdenken und ggf. eine Neujustierung der zu tätigen Investitionen in eine quartiersbezogene Entwicklungsstrategie einzubinden. Die drei Unternehmen waren sich bewusst, mit ihrem Handeln die langfristige Entwicklung des Standortes wesentlich zu beeinflussen. Diese Konstellation führte auch zu dem Selbstbewusstsein, von der Stadt Essen Investitionen in lokale Infrastrukturen zu verlangen. Mit Hilfe privater Gelder wurden Begrünungsmaßnahmen in der Vogelheimer Straße sowie der Umbau des Vogelheimer Tores finanziert.

Aber auch der Ausbau der sozialen Infrastruktur ist ein wesentlicher öffentlicher Beitrag zur Standortaufwertung.

Für die drei institutionellen Immobilieneigentümer stand die Abstimmung der Investitionen in den Immobilienbestand gegenüber der Investition in öffentliche Infrastruktur an erster Stelle. Die hohe Gewichtung der Abstimmung zwischen den Wohnungsanbietern verweist darauf, dass allein die Stadt einem der Unternehmen bei der Absicherung seiner Investitionen nicht helfen konnte. Vielmehr war für eine erfolgreiche Entwicklung das Commitment mit den beiden anderen Wohnungsunternehmen entscheidend. Allerdings wären die Investitionen nicht ohne das Bekenntnis der Stadt zur Siedlung Vogelheim erfolgt. Der Umbau der Zufahrt zur Siedlung durch die Stadt sowie der Bau einer Mehrzweckhalle auf dem Schulgelände wurden als wichtiges Signal der Kommune für das Quartier verstanden.

Die in die Grundbetrachtung einbezogenen 19 ESG erstellen öffentliche, Klub und private Güter. In der öffentlichen Wahrnehmung bilden die öffentlichen Güter einen Schwerpunkt. Eine positive Öffentlichkeitsarbeit für den Standort, die Aufwertung des Wohnumfeldes oder eine strategische Konzeption zum Umgang mit dem Standort sind Projekte, die allen Eigentümern des Standortes zu Gute kommen. Die Eigentümer, die sich nicht an der Erstellung des Gutes beteiligen, können von den erwarteten positiven Aspekten nicht ausgeschlossen werden (vgl. Ausführungen Kapitel A 1.1).

Abstimmung der Investitionen in Privatbestände wichtig, ergänzend Investitionen in öffentliche Infrastrukturen

Erstellung öffentlicher, privater und Klub Güter mit Schwerpunkt auf öffentlichen Gütern

Tab. 15: Beispielhafte ESG-Projekte und der ihnen zugrunde liegende Guts-Charakter (Quelle: Eigene Darstellung)

	Öffentliche Güter	Klub Güter	Private Güter
Quartiershausmeister (Dortmund)	x		
Begrünung Straßenbereich (Essen)	x		
Durchwegung Innenhof (Görlitz)	x		
Rückbau Wohnbebauung (Essen)	x		
Stellplatzflächen – geplant (Magdeburg)		x	
Vermietungs- und Entrümpelungsservice – geplant (Dortmund)		x	
Umzugsmanagement (Essen)		x	
Kollektive Wärmeerzeugung – geplant (Görlitz)			x
Neubau neuer Wohnungsangebote (Essen)			x

Aber auch Klub Güter könnten zukünftig ein wichtiger Handlungsbereich sein. Sie bieten die Chance, den Beteiligten als Anerkennung für ihr Engagement eine Leistung zu bieten, von denen nicht beteiligte Eigentümer ausgeschlossen werden. Derzeit werden solche Maßnahmen noch konzipiert. Aber eine kollektive Wärmeerzeugung wie in Görlitz oder die Hausmeister des Dortmunder Brunnenstraßenviertels, die für Eigentümer einen Vermietungs- oder Entrümpelungsservice bieten, zeigen bereits die Entwicklungsrichtung auf (vgl. Tab. 15).

E 3 Investition versus Exit: Handlungsstrategien der Akteure

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Handlungsstrategien die Beteiligten verfolgen. Die Gespräche verdeutlichten, dass dafür die Immobilieneigentümer und öffentliche Handlungsträger zu unterscheiden sind. Außerdem können Grundstücksbesitzer in Bezug auf die eigenen Immobilien sowie hinsichtlich einer Standortkooperation unterschiedliche Strategien verfolgen. Daher erfolgt zunächst eine Betrachtung der Handlungsoptionen der Immobilieneigentümer in Bezug auf ihre Immobilien, dann in Bezug auf die Standortkooperation und anschließend der Handlungsoptionen der öffentlichen Hand. Abschließend erfolgt eine Ableitung von Pfadlogiken der Strategien und deren Zusammenwirken untereinander.

E 3.1 Handlungsoptionen der Eigentümer bzgl. der Immobilie

Bei den Immobilieneigentümern ließen sich drei Grundmodelle der Bewirtschaftung ihrer Immobilie ermitteln: die Investition, das Abwarten und die Exit-Option. Jedem Modell liegt ein eigener Charakter zugrunde, der sich auf das strategische Handeln auswirkt. Dieser begründet sich zum einen aus persönlichen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen und wird zum anderen durch standortbezogene Faktoren beeinflusst.

Grundmodelle der Bewirtschaftung von Immobilien: Investition, Abwarten, Exit



Abb. 23: Bewirtschaftungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf die Immobilie (Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

„Investition“ bei langfristigem Bewirtschaftungsmodell und positiver Einschätzung zur Standortentwicklung

Nahezu alle befragten Immobilieneigentümer haben für ihre Immobilien das Bewirtschaftungsmodell „Investition“ gewählt. Bei zusätzlicher Einbeziehung der Aussagen durch die interviewten Verwalter bestätigt sich diese Tendenz zur Investition bei den in ESG engagierten Akteuren. Zwei Aspekte scheinen einen besonders starken Einfluss auf diese Entscheidung zu haben: eine positive Beurteilung der Entwicklungspotenziale des Standortes und die persönliche bzw. institutionelle Präferenz eines langfristigen Engagements am Standort. Alle drei Standorte haben eine heterogene, teilweise wirtschaftlich schlecht abgesicherte Mieterklientel und zählen nicht zu den 1A-Lagen der Städte. Die zur Investition bereiteten Eigentümer sind sich dieser Rahmenbedingungen bewusst, sehen jedoch z. B. in der vorhandenen kulturellen Durchmischung eine attraktive, lebendige Alternative zum Wohnen im Eigenheim:

„... und dann wohnen natürlich nebenan Hartz-IV-Empfänger, deren Hauptorganisationsleistung darin besteht, um 20 Uhr eine Kiste Bier in die dritte Etage zu schleppen (lacht). Ja, die organisieren sich dann anders und irgendwie...das ist eben, also...sehr durchwachsen. Es sind da eigentlich ganz große Spannen, das ist aber auch interessant eben. Es gibt viele Viertel, so aus den 80er Jahren Eigentumswohnungen, da möchte ich nicht begraben sein. Wenn es nicht am Sonntag oder spätestens am Samstagabend streng nach Meister Proper im Treppenhaus riecht, dann hat man schon ein Problem, und dann wohne ich lieber hier, wo die Leute nicht ganz so drauf sind, ...“ (C 3: 277-283)

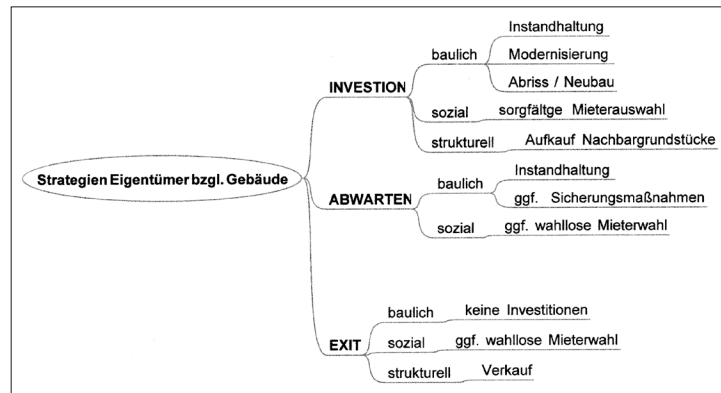


Abb. 24: Ableitung der Grundstrategien aus den Interviewdaten
(Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

Rentabilität der Investition ist oberstes Gebot

Ein anderer Eigentümer betont den Versorgungsauftrag für ehemalige Bergbauleute und zugleich die mit den Investitionen verbundene Renditeerwartung:

„... also gibt es heute noch Wohnungsausschüsse, Betriebsräte, die sehr stark mit uns den Kontakt suchen und wo es dann auch Commitments gibt, was kann man denn wirklich für den Bestand machen und müssen wir nicht da vielleicht am Ende 20 Cent weniger an Miete nehmen, als vielleicht in anderen Bereichen? Das sind die Commitments, die heute getroffen werden, also insofern ist uns das ja nicht fremd das Thema. Aber entscheidend sind, rechnen sich die Investitionen am langen Ende und nur dort, wo wir sicher sind, dass es nachhaltige Investitionen sind, gehen wir auch rein. Sonst machen wir es nicht.“ (L 10: 363-369)

Allerdings verdeutlicht ein anderer Gesprächspartner, dass Investitionen in Bestandssiedlungen mit niedrigen Mieten und teilweise nachteiligen Lagekriterien nur langfristig eine Refinanzierung bieten. Das damit verbundene Risiko der Investition wird nur eingegangen, wenn ein nachhaltiges Engagement am Standort geplant ist. Diesen Zwiespalt führt er auf die Frage, ob das Unternehmen auch ohne die Kooperation mit den Nachbarn in die eigenen Bestände investiert hätte, folgendermaßen aus:

„... Betriebswirtschaftlich betrachtet ist das sehr bedenklich, weil die Gewinnmarge ist sehr gering, also das heißt, das ist ein hohes Risiko und genau in der heutigen Zeit, wenn Investitionen getroffen werden und man wägt ab, dann kann es sein, wenn man die hard facts nimmt, man investiert es nicht. Es kann dazu führen, dass nur noch abgeschöpft wird, eine Leerstandsquote von 5 % ist unproblematisch, 10 % kann sogar auch noch sinnvoller sein, als eine Investition zu tätigen. Und wenn das keine Partner gewesen wären, die langfristig an wohnungswirtschaftlichen Zielen interessiert gewesen wären, wäre die Entscheidung wahrscheinlich anders gefallen. Also von daher, in diesem sich immer schneller wandelnden Markt ist es schwierig, Prognosen zu stellen. Ein Unternehmen, was lange am Markt agieren möchte und an diesem Standort verbleibt, für ein solches Unternehmen ist eine Investition in dieser Art absolut richtig, davon bin ich überzeugt. Ein Unternehmen, was kurzfristig Profite erzielen möchte, kurzfristig auch innerhalb von 5 Jahren, wird einen solchen Schritt nicht gehen, weil der Rückfluss des Investments in so kurzer Zeit nicht zu organisieren ist und es mit erheblichen Risiken verbunden ist.“ (M 11: 237-248)

Eine erfolgreiche Kooperation kann Anlass für erneute Verkaufsüberlegungen sein. Folgende Aussage zeigt, dass eine gelungene kollektive Aufwertung des Standortes die Verwertungschancen der Immobilien deutlich erhöht und zumindest ökonomisch einen Verkauf sinnvoll erscheinen lässt:

Investitionen in schwierige Lagen erfordern „langen Atem“

Erfolgreiche Kooperation kann Verkauf befördern

„... der Leerstand ist abgebaut, wir haben Mieten von 5,20 € bis 5,80 €, wir haben eine relative Vollvermietung. Jetzt sage ich es umgekehrt, wenn ich es heute verkaufen würde, würde ich ein Vielfaches dessen bekommen, was ich reinvestiert habe. Insofern ist es auch rein ökonomisch sinnvoll gewesen. Hier, das ist für uns ökonomisch das beste Projekt, wenn wir es verkaufen würden. Heute. Wollen wir nicht, weil wir relative Vollvermietung haben, aber das hat sich sogar gerechnet. ...“ (L 10: 371-375)

Dass sich gegen diese kurzfristig hohe Rendite und für ein langfristiges Engagement am Standort entschieden wurde, scheint auf emotionale Bindungen und institutionelle Rahmenbedingungen zurückzuführen zu sein, die in Kapitel E 6 näher diskutiert werden.

**„Abwarten“
aufgrund bereits
getätigter
Investitionen ...**

Drei der befragten Immobilieneigentümer setzen derzeit auf das Bewirtschaftungsmodell „Abwarten“. Diese Haltung kann u. a. durch eine vor kurzem getätigte Investition in die Immobilie entstanden sein. Diese muss sich demnach zum derzeitigen Zeitpunkt durch Mieteinnahmen amortisieren. Weitere Investitionen sind dann ggf. nicht möglich. Trotzdem kann Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung des Standortes das Handeln dieses Eigentümers bestimmen, wenn beispielsweise in Sanierungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen investiert wurde. Es ist aber auch möglich, dass allein durch den Kauf der Immobilie auf absehbare Zeit keine weiteren Investitionen folgen werden, da nun die Abzahlung des Kredites im Vordergrund steht:

„... Ich muss nur erst mal so viel abgezahlt haben, dass ich auch mal gegebenenfalls den Mietpreis senken kann, wenn ich da etwas Luft habe. Aber das dauert noch eine Weile.“ (D 4: 434-436)

In beiden Fällen stehen laufende Kreditzahlungen zusätzlichen Investitionen entgegen.

**... oder aufgrund
skeptischer Ein-
stellung gegenüber
Entwicklung des
Standortes ...**

Eine abwartende Haltung des Eigentümers kann aber auch aufgrund mangelnder Investitionsmöglichkeiten bzw. einer Skepsis gegenüber einer langfristigen Bewirtschaftung am Standort bestehen. Diese „ich-vermiete-derzeit“-Haltung kann mit vereinzelt Instandsetzungsmaßnahmen einhergehen, setzt jedoch nicht auf eine umfassende Erneuerung oder Modernisierung.

**... was mit einer
nachlässigen
Mieterauswahl ein-
hergehen kann ...**

Im letzteren Fall besteht die Gefahr, dass nicht nur ein nachlässiger Umgang mit der baulichen Hülle, sondern auch eine wahllose Mieterauswahl das Sozialgefüge der Mietergemeinschaft im Haus und der Nachbarschaft negativ beeinflusst. Die Bedeutung einer

sorgfältigen Vermietung wird sowohl in Görlitz als auch in Dortmund durch mehrere Eigentümer angesprochen. Einer von ihnen fasst deren Einfluss folgendermaßen zusammen:

„Aber im Großen und Ganzen ist es so, dass wir als größeres Wohnungsunternehmen jetzt, davon profitieren, wenn die Eigentümer ringsum eine ähnliche Lagestrategie haben wie wir. Und ihre Bestände pflegen und bei der Mieterauswahl sorgfältig sind und Leute auswählen, die eben auch wieder darauf achten, wie sie wohnen. Es kommt nicht immer darauf an, wie viel Geld jemand hat, oder welche Nationalität, sondern ob jemand...sein Umfeld überhaupt registriert und als sein Umfeld wahrnimmt. Davon profitiert die gesamte Gemeinschaft, oder der gesamte Standort und letzten Endes dann auch die Stadt, wenn Menschen oder wenn der Hauseigentümer eine Vermietung sorgfältig durchführen und ... ein Quartier sich eben positiv entwickelt.“ (C 3: 145-152)

Zudem beobachten Gesprächspartner, dass Mieter deren Miete durch das Arbeitsamt gezahlt wird, bei einigen Eigentümern wegen der regelmäßigen und gesicherten Mietzahlung gern gesehene Mieter sind. HARTZ-IV-Empfänger werden zwar nicht als grundsätzlich schwierige Mieter angesehen, aber eine Konzentration auf diese Mieter wird mit sozialen Spannungen assoziiert.

Nicht jeder Eigentümer mag einen Zusammenhang zwischen der Qualität des eigenen Mietangebotes und seiner teilweise schwierigen Mieterschaft erkennen. Lieber wird der Mieter als undankbar und verwöhnt definiert und ist wie geschaffen gegen jedwede eigene Verantwortungsübernahme. Der folgende Dialog zwischen einem Eigentümerhepaar gibt diesen Zwiespalt exemplarisch wieder:

DD 4: „... diese Loggia, die wurde zur Toilette und Badezimmer, da wurde eine Dusche reingesetzt, ein Waschbecken und eine Toilette. Das ist natürlich ein bisschen blöd, weil die Küche dadurch kein direktes Fenster hat, sondern die entlüftet über das Badezimmer, das ist nicht jedermanns Sache.
D 4: Früher wären sie froh gewesen, wenn sie nicht aufs Treppenhaus gehen müssten. Aber die Leute sind ja unglaublich verwöhnt.
DD 4: Wenn sie die Küchentür aufmachen, gut die Toilette ist nicht sichtbar, aber sie sehen, sie können die Küche nicht direkt entlüften. Machen sie die Küchentür auf, sind sie im Bad. Und das ist an Manche nicht leicht zu vermieten. Und es sind auch nur Duschbäder, es ist so klein, da kriegen sie keine Wanne rein.
D 4: Das Komische ist, dass die Leute, die eigentlich am wenigsten Grund haben, große Ansprüche zu stellen, die größten Ansprüche haben.“ (D 4 und DD 4: 193-203)

**... oder aufgrund
altersbedingt
niedriger
Diskontierungsrate
einer Investition**

Für manch anderen Eigentümer kommt aufgrund des Alters keine weitere Investition in Frage. Eigentümer die bereits seit 50 Jahren im Quartier leben, befinden sich eher in der Verwertungs- als in der Aufbauphase ihres Immobilienbestandes oder überlassen eventuelle Investitionen den nachfolgenden Generationen.

**Exit-Option als
Beendigung des
Engagements
am Standort**

Einige Eigentümer äußern die Exit-Option, also den Verkauf der Immobilie, als mittelfristige Überlegung, Wunsch oder konkretes Vorhaben. Dabei scheint es für den grundsätzlichen Verkaufswunsch eines Eigentümers keinen Unterschied zu machen, ob die Immobilie durch den Eigentümer selbst genutzt wird oder ob er als reiner Vermieter maximal eine handvoll Gebäude bzw. einen umfangreichen Immobilienbestand bewirtschaftet. Dass die Exit-Option im Gespräch benannt wird, hat noch keine konkrete Realisierung und auch nicht automatisch Passivität in der ESG zur Folge. Zwei der nachfolgend zitierten Eigentümer treiben die ESG aktiv voran. Demnach gehört zu einer aktiven Auseinandersetzung mit dem Standort das Denken der Exit- und der Kooperations-Option.

Nachfolgendes Zitat verdeutlicht das Dilemma aus negativer Bewohnerentwicklung am Standort und einer starken emotionalen Bindung in Folge von über 50 verbrachten Jahren im Quartier. Die gedanklich präsente Option des Wegzuges und Verkaufs stellt sich nicht realisierbar dar. Stattdessen wird sich aktiv in die Entwicklungsbemühungen durch die Standortgemeinschaft integriert:

„... wir konnten hier nicht wegziehen, weil wir eigentlich vor 25 Jahren dieses Haus hier gekauft haben, mein Mann, der hat das hier mit seinem Vater, ich will nicht sagen aufgebaut, aber doch ... weil das ausgebrannt war, den Schutt hier rausgefahren. Also, es ist hier auch Herzblut drin, ne? Nicht nur unser Geld, sondern auch schon so ideelle Werte sind hier drin. Man ist alt geworden hier. Und äh ... eigentlich wär ich schon längst weg, wenn's darum ginge. Wenn ich hier nur Mieter wäre, dann wär ich hier schon längst weggezogen.“ (F 6: 18-25)

Auch andere Interviewpartner haben die Verkaufsoption erwogen. In einem Fall verdeutlichte eine umfassende Analyse der Bestände den Handlungsbedarf am Standort. Die Option des „Abwartens“ im Sinne einer „wir vermieten derzeit“-Strategie ließ soziale und städtebauliche Missstände befürchten. Um dies zu verhindern, waren Investitionen erforderlich. In dieser Situation stellte sich für das Unternehmen die Frage, inwieweit es diese Investitionen selbst tätigen wollte oder andernfalls durch Verkauf sein Engagement am Standort beendet.

„... war sicherlich ne Herausforderung in Szenarien zu denken, was macht man an dem Standort? Eines war Verkaufen, das haben wir nachdem wir dann die Kooperation zustande gebracht haben, nicht gemacht. Aber das war auch eine Option.“ (L 10: 37-40)

Der gewählte Gesprächsausschnitt veranschaulicht, dass die Kooperationsbereitschaft der benachbarten Eigentümer die Verkaufsoption obsolet werden ließ. Ein entscheidender Grund für die Bemühungen um Kooperation mit den benachbarten Eigentümern war, dass das Unternehmen mit der Größe seines Bestandes die zukünftige Entwicklung nicht allein bestimmen konnte. Der „Alleingang als Großer“ ließ sich an diesem Standort nicht realisieren und es drohte eine Fehlinvestition in einen Standort, der langfristig nicht haltbar sein würde. Erst die Durchsetzung der Kooperationsvariante als dominante Strategie ermöglichte für die Mehrheit der Wohneinheiten im Quartier eine langfristige Aufwertung mittels individueller Investitionen in die Bestände und in den öffentlichen Raum. Welche weiteren „Erfolgsfaktoren“ die ESG unterstützen, wird in Kapitel E 5.2 diskutiert.

Ein weiterer Eigentübertyp betrachtet sein Engagement am Standort als zeitlich begrenztes Vorhaben ohne emotionale Bindung. Diese Grundeinstellung denkt die Verkaufsoption von Anfang an mit. Eigentümer diesen Typs haben ein bis zwei Häuser und bewirtschaften diese „als Hobby“ nebenbei, als Altersvorsorgeprojekt oder Geldanlage. Weiterführende Projekte, die den Standort betreffen, werden nicht ins Kalkül gezogen, die Beteiligung an der Gemeinschaft erfolgt ausschließlich aus Gründen der besseren Information.

„Mein Interesse reicht soweit, bis ich die Bude wieder mit einigermaßen erträglichem Ertrag sozusagen versilbern kann.“ (D 4: 468-469)

Keiner der Interviewpartner äußerte eine konkrete Verkaufsabsicht. Alle Interviewpartner stehen in einem, wenngleich auch teilweise stark skeptischen, Kontakt mit der ESG.

**Kooperation
als Alternative
zum Verkauf**

**Keine konkreten
Verkaufsoptionen
innerhalb der
Fallstudien**

E 3.2 Handlungsoptionen der Eigentümer bzgl. der ESG

Grundstrategien der Eigentümer in Bezug auf die ESG: Abwarten, Alleingang oder Kooperation

Eine zentrale Frage der Gespräche richtete sich auf die Wahrnehmung der ESG durch die Immobilieneigentümer. Sie wurden nach dem Entstehungsprozess gefragt und sollten ihre eigene Rolle darin beschreiben. Die Analyse der Interviewdaten ergab drei Grundstrategien der Immobilieneigentümer bezüglich einer kooperativen Entwicklung des Standortes, die im Folgenden etwas näher erläutert werden: die „Kooperation“ in der Gruppe, den „Alleingang als Großen“ im Sinne von Olson (vgl. Kapitel B 1.2) und das „Abwarten“ im Sinne eines „Trittbrettfahrers“ (vgl. Abb. 25).



Abb. 25: Handlungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf das ESG-Kollektiv (Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

„Alleingang als Großer“ ist die dominante Strategie ...

Die Strategie des „Alleingang als Großer“ kann als „dominante Strategie“ der befragten Akteure bezeichnet werden. So bezeichnet eines der institutionellen Unternehmen die Kooperation von drei Wohnungsunternehmen als „untypisch“ und „Ausnahme“.

„... es gibt bei den institutionellen Wohnungsgesellschaften relativ nahe Kontakte und nahe Überschneidungen. Das heißt, es gibt nicht so, dass sie so viele Wohnungen, [...] dass sie die so übereinander haben, dass sie Quartiere oder auch größere Stadtteilentwicklungen, sag ich mal, gemeinsam angehen können. Das ist eine Ausnahme. Das werden sie in dieser Form, zumindest hier, wo ich Verantwortung habe, nicht mehr finden in der Ausprägung. Das heißt, sie sind immer, bei der Frage ihrer Investition alleine.“ (L 10: 311-316)

Obwohl relativ nahe Kontakte zu anderen Wohnungsunternehmen bestehen, ist der Alleingang in Investitionsfragen typisch. Dies wird von einem anderen Gesprächspartner auf die wenigen Quartiere, an denen mehrere Unternehmen gemeinsam nennenswerte Bestände an Wohnungen haben, zurückgeführt. Die Gelegenheit, in einer solch wirksamen, kleinen Gruppe mit Wohnungsunternehmen mit hohem Bestandsanteil zu kooperieren, scheint selten zu sein. Die Kooperation mit kleinen Privateigentümern wird von keinem der Unternehmen von sich aus als Option ins Gespräch gebracht. Die zu einem späteren Zeitpunkt in den Gesprächen geäußerten eher generellen Einschätzungen dazu, werden in Kapitel F 1.2 in Form von Hypothesen diskutiert.

... eine standortbezogene Kooperation zwischen mehreren Wohnungsunternehmen wie in Essen Vogelheim ist selten

Und auch die privaten Kleineigentümer äußern sich, nach ihren Wunschstrategien im Umgang mit den Problemen am Standort befragt, mit Aussagen, die auf einen bevorzugten Alleingang als Einzeleigentümer schließen lassen. In zwei Fällen wurde diese Option im Vorfeld der Initiative geprüft und als unrealistisch verworfen. Für einen umfassend wirksamen Alleingang standen nicht die erforderlichen Mittel zu Verfügung:

Auch private Kleineigentümer bevorzugen den „Alleingang als Großer“, ...

„... funktioniert nur, wenn möglichst in einer Hand so viel wie möglich beherrscht werden kann, ohne noch weiter zu fragen. (Pause) Ich stell mir auch häufig die Frage jetzt, nach dem es zu gut angelaufen ist, in den letzten 2 Jahre, wozu wir eine Eigentümerstandortgemeinschaft brauchen. Ich könnte ja sagen, nach meinen Erfahrungen muss das alles Einer aufkaufen oder zumindest alles, was wichtig ist, einer aufkaufen und dann selber machen. Eh, das hätte ich bestimmt vor 3 Jahren noch so gesagt. Mittlerweile sehe ich das etwas anders. Es ist zwar noch ein Teil Wahrheit dabei. Also es müssen Schlüsselgrundstücke und es müssen zusammenhängende Flächen oder Grundstücke in einer Hand liegen, die das Projekt nicht mehr gefährden können. Auch das Projekt in der Eigentümerstandortgemeinschaft nicht mehr gefährden können. Aber es wird nicht sein, dass einer noch mehr aufkauft, als er jetzt hat, weil auch das wirtschaftliche Risiko viel zu groß ist ...“ (V 20: 379-389)

„... stellen Sie sich mal vor, ich besäße einen relativ großen Kapitalfond, relativ, wie gesagt, in Grenzen. Dass ich nicht alles kreditieren müsste, dann würde ich einige dieser Häuser drumherum, um den [... Ortangabe, d. V.] versuchen in Kontrolle zu kriegen, in die Hand zu kriegen. Und würde dann versuchen da zehn Kneipen und Spezialgeschäfte oder so was zu installieren. Denn das ist ein Viertel, das könnte noch sehr urban wirken, das könnte auch gegebenenfalls so bohemien-artig gestaltet werden. Das wäre drin.“ (D 4: 339-348)

... können den Alleingang allerdings häufig nicht realisieren

Für die zitierten Eigentümer ist die Variante des Aufkaufs der benachbarten Grundstücke nicht realistisch. Insbesondere das erforderliche Kapital und das mit der Investition verbundene Risiko stellen für private Kleineigentümer ein Hindernis dar.

Andere stehen der Gemeinschaft eher skeptisch gegenüber und sehen die ESG eher als Plattform, bei der sich auch Kaufgeschäfte anbahnen könnten:

„... wir darauf aufmerksam werden, dann können wir tatsächlich aktiv werden und auch Kaufangebote abgeben. Das hat diesen Vorteil, also wenn man so eine Plattform hat, dass solcher Dialog dann stattfinden kann. Wobei der eben auch ohne so eine Plattform, vielleicht nicht ganz so schnell, aber grundsätzlich auch stattfinden kann. Das tun wir ja auch gegenwärtig, dass wir schauen, wo Objekte von den Eigentümern nicht mehr mit Investitionsgedanken getragen werden und dort machen wir dann eben auch vereinzelt Kaufangebote.“ (R 16: 282-287)

Kooperation durch Integration in die ESG ist zweitbesten Weg ...

Die „Kooperation mit den Nachbarn“ erscheint in den untersuchten Fällen daher für die Eigentümer der zweitbeste Weg zu sein. Die Unmöglichkeit, das Vorhaben im Alleingang zu realisieren, und der als notwendig erachtete Handlungsbedarf unterstützten die Suche nach anderweitigen Handlungsoptionen: eine davon ist die Kooperation mit den benachbarten Immobilieneigentümern im Quartier.

... aufgrund eines Mangels an anderweitigen Optionen

Im Fall der Entscheidung für eine Kooperation erfolgt offenbar zunächst abstrakt eine positive Bewertung des potenziellen Nutzens durch die Kooperation. Die anfallenden Transaktionskosten werden im Vergleich zum erwarteten sozialen oder ökonomischen Gewinn als geringer bewertet. Grundlage einer solchen Einschätzung kann auch der Mangel an anderweitigen Optionen sein, beispielsweise wenn der Verkauf ein Verlustgeschäft und eine „Weiter-so“-Strategie den vorzeitigen Verlust der Investitionen befürchten lässt.

Kooperation als „Muss“ bei kleinteiliger Eigentümerstruktur

Die Kooperation erscheint demnach als betriebswirtschaftliches Muss an Standorten mit kleinteiliger Eigentümerstruktur. Ein institutioneller Eigentümer beschreibt die gegenseitigen Abhängigkeiten folgendermaßen:

„... So dass wir uns tatsächlich darauf konzentrieren werden, zumindest Absprachen zu treffen, oder zu wissen: Wird man denn in einen Stadtteil noch investieren, oder wird man nicht mehr investieren? [...] also von daher werden wir immer gucken, wie weit

lässt man uns doch Einblick in die Einzelstrategien. Weil es macht definitiv keinen Sinn, wenn wir in einem Quartier mit einem Kern von 120 Wohnungen irgendwo liegen und Drumherum liegt, ein Beispiel, die [Unternehmensnennung, d. V.] und investiert gar nicht mehr in die Bestände. Dann machen unsere Investitionen keinen Sinn, weil die verpuffen halt dann. Also von daher, werden wir immer noch uns darauf konzentrieren, zu gucken, wer macht wo was? Aber gemeinsam so engagiert zu arbeiten, wie in Vogelheim, da sehe ich für die nächsten Jahre wenig Möglichkeiten. Das liegt daran, dass wir so viele Private haben. [...] dann scheuen halt diese Gesellschaften diese hohen, unrentierlichen Anfangsinvestitionen und von daher finden sie auch keine Partner mehr. (K 9: 349-367)

Die Mehrheit der Immobilieneigentümer, in absoluter Anzahl des Standortes gerechnet, verhält sich an den untersuchten Standorten passiv bzw. abwartend gegenüber der Standortgemeinschaft. Dieses als „Trittbrettfahrerproblem“ bekannte Phänomen, lässt sich u. a. auf die in Kapitel B 1.1 diskutierten Eigenschaften des kollektiv erstellten Gutes zurückführen.

Die Integration der im Quartier befindlichen Eigentümer in Standortinitiativen unterscheidet sich in den Fallstudien erheblich. In Essen repräsentieren die drei an der Kooperation beteiligten Eigentümer rund 56 Prozent des Wohnungsbestandes, in Dortmund sind rund 10 Prozent und in Görlitz rund 40 Prozent der Eigentümer des Quartiers mindestens durch Teilnahme an Sitzungen bzw. eine Mitgliedschaft in der ESG aktiv. Diese Zahlen geben einen Hinweis darauf, wie Eigentümerstruktur und Integrationsmöglichkeit in kollektiven Entwicklungsprozessen zusammenwirken. Bei kleinteiligen Eigentümerstrukturen erfordert ein hoher Organisationsgrad die Integration von ungleich mehr Eigentümern und damit einen umfangreicheren Interessensabgleich.

In der Siedlung Vogelheim in Essen kooperieren drei institutionelle Wohnungsunternehmen investiv und strategisch miteinander. Auch in der Entstehungsphase wurde nicht der Versuch unternommen, den Kreis der Akteure um weitere benachbarte private Kleineigentümer zu erweitern. Die Hürden zwischen den verschiedenen institutionellen Unternehmen zu nehmen, erschien offenbar bereits kompliziert genug. Der Aufwand für die Gewinnung weiterer Partner schien den damit erreichbaren zusätzlichen Effekt nicht zu rechtfertigen.

Großteil der Eigentümer verhält sich abwartend bzw. passiv

Heterogener Prozentsatz der repräsentierten Wohneinheiten durch die ESG steht im Zusammenhang mit Eigentümerstruktur

Essen Vogelheim ergibt die Kooperation von drei WBGs 56 Prozent der WEs

Görlitz und Dortmund bemühen sich um eine deutlich höhere Anzahl von Eigentümern als Partner

Die Dortmunder und die Görlitzer ESG-Standorte sind aufgrund ihrer kleinteiligen Eigentümerstruktur darauf angewiesen, deutlich mehr Eigentümer für die Standortgemeinschaft zu gewinnen. In beiden Fällen wurden alle Eigentümer des Quartiers angeschrieben und zu gemeinsamen Sitzungen eingeladen. Die Beteiligungsquote an diesen Veranstaltungen kann mit anfangs rund 20 Eigentümern als gut bewertet werden. Trotzdem zeigt die damit nicht annähernde mehrheitliche Repräsentanz des betroffenen Eigentums, die Herausforderung in kleinteilig strukturierten Baustrukturen. Während für die Arbeitsfähigkeit der Standortgemeinschaft eine kleine Gruppe von Vorteil ist, stellt die niedrige Beteiligung für die Finanzierung der Maßnahmen eine Herausforderung dar.

Portfoliomanagement der Stadt: Entwicklungs- und Rückzugsgebiet bzw. kein Handlungsbedarf

E 3.3 Handlungsoptionen der öffentlichen Hand

Die strategischen Handlungsoptionen der Städte in der Entwicklung ihrer Quartiere erscheinen in ihrer Ausrichtung dem Portfoliomanagement der Unternehmen ähnlich. Eine zurückgehende Bevölkerung, zunehmende soziale Segregationen und veränderte Angebotsformen zwingen viele Städte mit stagnierenden bis schrumpfenden Prozessen umzugehen und Antworten auf eine veränderte und sinkende Nachfrage zu geben. Eine integrative Betrachtung der Herausforderungen, die Einbeziehung neuer Akteure und neue Strategien sind gefordert und haben in den letzten Jahren neue Begriffe in der Stadtentwicklung etabliert. Auf der Ebene der integrierten Stadtentwicklungskonzepte legen Städte ihre Entwicklungsziele für



Abb. 26: Strategien der Städte im Umgang mit Quartieren
(Quelle: Eigene Darstellung)

einzelne Stadtteile fest. Dabei erfolgt u. a. die Einordnung in Aufwertung-, Stagnations- und Rückzugsgebiet (vgl. Abb. 26).

Die Festlegung von Grundstrategien für städtische Quartiere ist bereits seit den Anfängen der Städtebauförderung in den 1970er Jahren erprobt. Eine neue Dimension, die soziale Komponente, wurde durch das Programm „Soziale Stadt“ in den 1990er Jahren eingeführt und spätestens seit den ersten Schrumpfungsdebatten wurde eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung mit kleinräumigen differenzierten Strategiefestlegungen erforderlich. Diese ermöglichen auch eine Ausdifferenzierung einzelner Programmbestandteile auf unterschiedliche Stadtgebiete. Die per Satzung festgesetzte Gebietskulisse zeigt die kommunale Problemdefinition und Zielsetzung auf und ermöglicht finanzielle Unterstützung.

Das Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaft beinhaltet in seiner freiwilligen Variante keine Festsetzung per Satzung. In zwei der drei untersuchten Fallstudien gelten jedoch einzelne Bundes- bzw. EU-Förderprogramme. Zusätzlich wurden diese beiden ESG institutionell gefördert. Während die Integration der Gebiete in öffentliche Förderprogramme, wie beispielsweise des Dortmunder Brunnenstraßenviertels in das Programm „Soziale Stadt“, eindeutig auf die Initiative der öffentlichen Hand zurück zu führen ist, unterscheidet sich die Rolle der öffentlichen Hand bei der Initiierung der ESG. In Dortmund wurde das HID-Modellprojekt auf klassischem Weg durch die Stadt initiiert. Die ESG in den Städten Görlitz und Essen wären ohne den Anfangsimpuls der lokalen Eigentümer nicht entstanden. Um ggf. einen Zusammenhang zwischen der strategischen Entwicklungsorientierung der Stadt für den Standort und der Entwicklung einer Standortgemeinschaft ermitteln zu können, erfolgt eine kurze Detailbetrachtung der Handlungsstrategien in den drei Fallstudien.

Die Stadt Görlitz zum Beispiel hat den gesamten Bereich der Innenstadt, wozu auch der ESG-Standort zählt, mit einer Erhaltungssatzung versehen und zusätzlich großflächig Sanierungsgebiete ausgewiesen. Für den ESG Standort gilt teilweise das Sanierungsgebiet Gründerzeitviertel und zusätzlich das EFRE-Gebiet Stadtmitten-Neißeufer. Die Eigentümerstandortgemeinschaft wird nach Kräften mit dem klassischen Instrumentarium der Städtebauförderung unterstützt. Zudem besteht große Offenheit gegenüber dem Dialog mit der ESG.

**Quartierbezogene
Erneuerungs-
strategien seit den
1970er Jahren
Gegenstand der
Stadtentwicklung**

**ESG nicht per
Satzung festgesetzt,
Fördermittel kommen aus anderen
Förderprogrammen**

**Verschiedene
Rollen der
öffentlichen Hand:**

**Görlitz –
wohlwollender
Wegbegleiter**

„Also alles, was dort in irgendeiner Weise geplant wird, bearbeiten wir mit und natürlich dann unter besonderer Berücksichtigung der Förderung, die dann über unsere Stadtsanierung läuft; dass das also ordentlich gefördert wird; dass dort die nötigen Anträge gestellt werden. Also nicht bloß moralisch, auch finanziell. Also so das, was an Förderungen möglich ist, das versuchen wir schon dort hinzukriegen. [...] Ja, und dann haben wir auch beim Bund unterstützt, als das ExWoSt war. Die haben ja auch erwartet, dass die Stadt dabei ist. Die Begehung vor Ort haben wir gemeinsam gemacht und von uns, von unserem Amt hier ist ein Kollege, den ich dafür benannt hab, der sich dann speziell drum kümmert als Ansprechpartner. Also, wir sind da nicht diejenigen, die das machen. Aber er ist als ständiger Ansprechpartner für die Eigentümergemeinschaft da ...“ (O 13: 734-747)

Dortmund – engagierter Steuermann

Für die Stadt Dortmund ist die Dortmunder Nordstadt bereits seit Jahrzehnten ein Aufwertungsgebiet. Zunächst erfolgte die städtebauliche Aufwertung als Sanierungsgebiet und im Anschluss die wirtschaftliche und soziale Unterstützung durch das Quartiersmanagement. Bis heute ist das Gebiet im Fokus öffentlicher Bemühungen. Konsequenterweise bemüht man sich um das Beschreiten neuer Wege und der Ansatz der ESG stellte eine erfolgsversprechende Innovation in Aussicht.

Mittels kleinräumiger Quartiersanalysen wurde durch das Wohnungsamt Dortmund das Brunnenstraßenviertel als Gebiet mit erheblichem Handlungsbedarf ermittelt (Details vgl. Kapitel D 2.2). Dank des seit Jahren tätigen Quartiersmanagements bestand bereits Kontakt zu Eigentümern im Quartier, so dass durch die Stadt eine erfolgreiche Bewerbung als HID-Modellvorhaben des Landes NRW erfolgte. Dank der professionellen Begleitung durch eine externe Moderation geschahen die ersten Schritte zeitnah und koordiniert. In dem extern durchstrukturierten Prozess nahmen in der Wahrnehmung einiger Gesprächspartner die Eigentümer eine zunächst passive Konsumentenrolle ein. Ein Großteil der Eigentümer kam zum „Meckern“, ein kleinerer Teil zum „etwas tun“.

Die strategischen Versuche, selbstinitiierte Projekte durch die Gruppe entwickeln zu lassen, verliefen in der Dortmunder ESG kompliziert. Nach Ablauf der Projektförderung durch das Land NRW, übernahm das städtisch finanzierte Quartiersmanagement die Moderation. Einzelne Eigentümer blieben weiterhin aktiv, allerdings hatte sich mit Abschluss des HID-Projektes noch keine tragfähige Gemeinschaft zwischen den Eigentümern gebildet und eine Leitfi-

gur, die dies forcieren würde, konnte zumindest in den Gesprächen nicht eruiert werden. Die ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund blieb daher innerhalb des Untersuchungszeitraumes in erster Linie ein kommunales Projekt.

Für die Stadtentwicklungsplanung der Stadt Essen lag auf der Siedlung Vogelheim zum Startzeitpunkt der Initiative kein besonderer Fokus. Der Wille, die Stadt als Partner und Unterstützer für ihr Vorhaben zu gewinnen, ging im Fallbeispiel Essen von Seiten der Eigentümer aus. Ihr Ziel, die Stadt mittels Umbaumaßnahmen im öffentlichen Raum an der Aufwertung des Stadtteils Vogelheim zu beteiligen, war angesichts der defizitären Haushaltslage der Stadt kein leichtes Vorhaben.

Trotzdem nimmt der Beitrag durch die Stadt eine Schlüsselposition für die ESG ein. Erst das Investitionszeichen der Stadt in eine neue Mehrzweckhalle am Standort sowie den Bau einer Abbiegespur im Eingangsbereich der Siedlung, dem „Vogelheimer Tor“, ergaben den Sicherungsrahmen für die privaten Investitionen. Einer der Gesprächspartner bringt diese Wechselwirkung folgendermaßen zum Ausdruck:

„Wir mussten entscheiden, kriegt man das durch Infrastruktur, durch Investitionen, durch Management, durch alle Facetten, im Grunde aufgehalten? Kriegen wir das gedreht, den Standort, und wir sagen auch heute noch, man kann es ja nicht alleine, man ist ja im Kontext der anderen Gesellschaften, man ist aber auch im Kontext der Gemeinde, Kommune. Sie können ja nicht familiengerecht bauen, wenn übermorgen der Kindergarten schließt, das heißt, wir müssen auch sehen, dass wir im Kontext der ... Strategie der Städte gemeinsame Wege gehen und das ist eigentlich auch dann gut gelungen, so will ich das mal sagen. ...“ (L 10: 59-65)

**Essen –
zentraler
Außenseiter**

E 3.4 Zusammenspiel und Pfadabhängigkeit in der Strategiewahl

Mayntz und Scharpf (1995) sprechen von dem Erfordernis einer übereinstimmenden Wahrnehmung der Handlungssituation für gemeinsames Handeln (vgl. Kapitel B 2.2). Für eine funktionierende Standortgemeinschaft ist daher eine Interessensgleichheit der Immobilieneigentümer im Sinne einer ähnlichen Wahl der Handlungsstrategie bezüglich Immobilie und Standortentwicklung erforderlich. Ebenso beeinflusst die Zielsetzung der öffentlichen Hand den Verlauf der Kooperation.

**Übereinstimmende
Wahrnehmung der
Handlungssituation
ist Grundvoraussetzung
funktionierender
Kooperationen**

**Pfadabhängigkeit
zwischen Bewirt-
schaftungsstrategie
und Kooperations-
bereitschaft**

Die Datenanalyse zwischen der individuellen Bewirtschaftungsstrategie der Interviewpartner und deren Beschreibung ihrer Entscheidung im Umgang mit der kollektiven Handlungsoption legen nahe, dass es zwischen der Wahl der Strategie hinsichtlich des Kollektives eine Pfadabhängigkeit zum Bewirtschaftungsmodell der Immobilie durch die Eigentümer gibt (vgl. Abb. 27). So entbehren sowohl die Eigentümer mit der individuellen Strategiewahl „Abwarten“ wie auch die „Exit-Strategen“ einer kooperativen Orientierung. Beide Strategietypen haben die Neigung als „Trittbrettfahrer“ und damit ohne Beitrag vom Kollektiv zu profitieren.

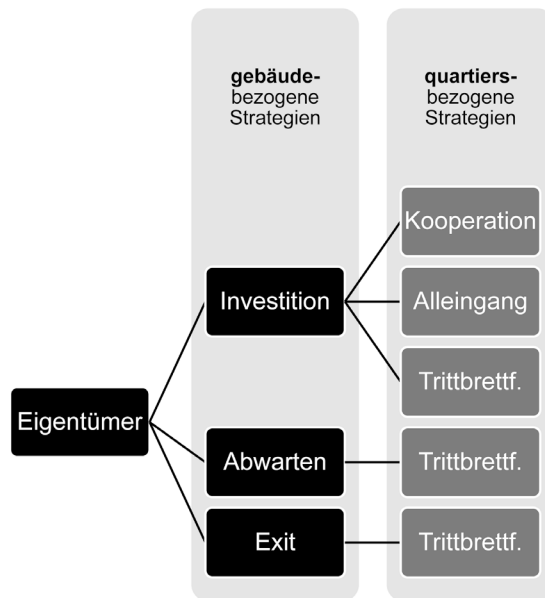


Abb. 27: Pfadabhängigkeit in der Strategiewahl der Eigentümer
(Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

**Auch bei Investi-
tionsinteresse wird
zunächst der
„Alleingang“
geprüft**

Alle für die ESG kooperationsbereiten Eigentümer signalisieren ein mittel- bis langfristiges Investitionsinteresse am Standort. Die Wahl dieser individuellen Strategie „Investition“ führt allerdings nicht automatisch zur Integration in die ESG. Vielmehr verdeutlichen alle Gesprächspartner, dass zunächst der „Alleingang“ geprüft wurde. Ist diese Option nicht möglich, wird sich ggf. für die Kooperation entschieden.

Um das Zusammenspiel der Akteure in den untersuchten Fällen besser nachvollziehen und grundsätzliche Zusammenhänge ableiten zu können, werden im Folgenden die dominanten¹⁹ Strategien der für ESG ausschlaggebenden Akteursgruppen, die Immobilien-eigentümer und die öffentliche Hand, charakterisiert und vergleichend gegenüber gestellt.

**Ermittlung der
dominanten
Strategien der
Akteursgruppen ...**

Die Beurteilung der Strategien für die ESG bezieht sich ausschließlich auf ermittelte Daten durch die interviewten Akteure. Die als dominant bezeichneten Strategien geben eine Tendenz wieder, ermöglichen jedoch auch vereinzelt anderweitiges Verhalten. Zusätzlich floss der Eindruck aus der Begehung des Quartiers in die Bewertung ein.

**... auf Basis der
durchgeführten
Interviews**

In Dortmund dominiert eine abwartende Strategie den Umgang mit den individuellen Gebäuden. Diese Aussage gründet sich zum einen auf Aussagen von drei Eigentümern, die sich trotz erforderlicher Investitionen in den eigenen Bestand eher auf das Geld verdienen, denn eine Modernisierung und damit aber auch gleichzeitig eine längerfristige Bindung, konzentrieren. Zum anderen stützt sich diese Eingruppierung auf den augenscheinlichen Zustand vieler Gebäude im Quartier sowie die in den Interviews beklagte Mieterstruktur im Quartier. Unabhängig davon finden sich ebenso Eigentümer mit einer klaren Investitionsabsicht und einem Fokus auf wirtschaftlichen Erfolg am Standort.

**Dortmund:
„Abwarten“ domi-
niert individuellen
Umgang mit der
eigenen Immobilie**

Am ESG Standort in Dortmund lassen sich in Bezug auf die Gemeinschaft zwei Tendenzen feststellen: die abwartende Haltung und der Weg im Alleingang. Trotz mehrfacher Anläufe beteiligt sich nur ein Bruchteil der Eigentümer an den Sitzungen der Standortgemeinschaft. Von diesen Eigentümern ist wiederum nur ein Bruchteil bereit, aktiv an Projekten der Initiative mitzuwirken. Insbesondere finanzielle Beteiligungen werden kritisch betrachtet. Stattdessen wird von der Stadt eine verbesserte Umsetzung ihrer Aufgaben erwartet. Ein Eigentümer bringt daher auch seine Erwartungshaltung gegenüber der ESG folgendermaßen auf den Punkt:

**Im Kollektiv
dominieren eine
abwartende Haltung
und der „Alleingang
eines Großen“**

¹⁹ Der Begriff Dominanz wird in diesem Zusammenhang für eine Verhaltensweise verwendet, die aufgrund ihrer Häufigkeit und Ausprägung den Gruppenzusammenhang in der Außenwirkung formt.

*„Ich war also der Meinung, dass diese Zusammenkünfte, das nähere Zusammenrücken der Eigentümer, vielleicht dazu führen könnte, dass die Aufgaben, die die Stadt für die übernommen hat, die also alle Bürger ja bezahlen, dass die besser überwacht werden.“
(E 5: 97-100)*

Dass die Initiative trotzdem ein privat getragenes Projekt, zwei Quartiershausmeister, realisieren konnte, ist maßgeblich auf die Mitwirkung eines Eigentümers zurück zu führen. Dessen Vorgehensweise kann als „Alleingang eines Großen“ (vgl. Kapitel B 1.2) bezeichnet werden. Die Realisierung der Maßnahme ist eng mit zwei Faktoren verbunden: der 50-prozentigen Finanzierung der Lohnkosten durch die ARGE und der Anstellung beider Arbeitskräfte bei dem Unternehmen des besagten Eigentümers. Mit diesem Arbeitsvertragsverhältnis verpflichtet sich dieser Eigentümer zur 50-prozentigen Lohnzahlung und übernimmt, bei Nicht-Zahlung durch die anderen Eigentümer, das Risiko eines deutlich höheren Betrags zur Kostendeckung.

Dies entspricht der Vorgehensweise, bei der ein Akteur am Standort aus den Maßnahmen einen so großen Nutzen zieht, dass er das „Gut“ unabhängig von der Beteiligung der anderen erstellt. Auch im Dortmunder Fall war zum Zeitpunkt der Vereinbarung über die Hausmeister die konkrete Bereitschaft anderer Eigentümer unklar. Einige Eigentümer zeigten Bereitschaft zur finanziellen Beteiligung. Wiederum anderen war das Verfahren der Beitragsermittlung und der Aufgabenerfüllung unklar, so dass bis auf weiteres keine Zahlung erfolgte. Zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen, im Oktober 2009, zahlten nur zwei der fünf interviewten Eigentümer den Betrag, obwohl die Hausmeister bereits seit Januar 2009 arbeiteten.

**Dortmund:
Klares Aufwertungs-
ziel und engagierter
Einsatz durch
die Stadt**

Die Stadt Dortmund unterstützt die städtebauliche und soziale Entwicklung des Stadtquartiers im Rahmen ihrer Möglichkeiten außergewöhnlich engagiert. Das Wohnungsamt und das Amt für Stadterneuerung setzen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel konzentriert in diesem Gebiet ein. Die trotzdem vorhandene Unzufriedenheit der Eigentümer mit den Leistungen der Stadt bezieht sich häufig auf Leistungen anderer Verwaltungseinheiten, wie dem Arbeits- und Ordnungsamt sowie die Stadtpolitik, die ihrer Meinung nach insbesondere eine zu lasche Einwanderungspolitik und Ahndung von Fehlverhalten vertritt.

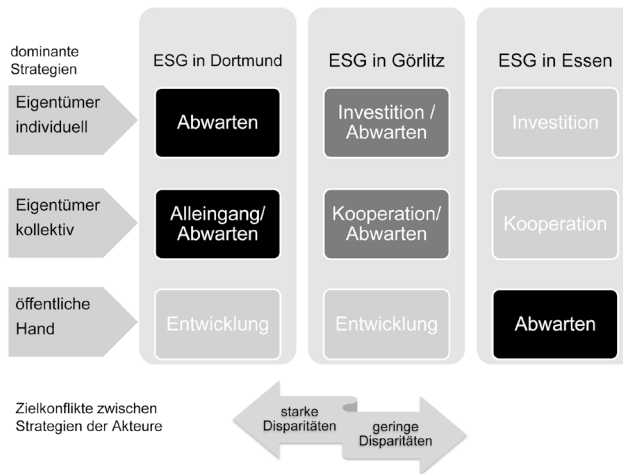


Abb. 28: Dominante Strategien der Akteure in den Fallstudien
(Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

Die ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund ist durch erhebliche Ziel- bzw. Interessenskonflikte gekennzeichnet. Der Vergleich der dominanten Strategien zwischen den Akteursgruppen verdeutlicht, dass sich am Standort Dortmund eine stark abwartende Haltung der privaten Kleineigentümer einer sehr aktiven und auf Aufwertung bedachten Stadtverwaltung gegenüber stehen. Die Immobilienbesitzer fühlen sich teilweise durch die scheinbare Übermacht der Probleme überfordert oder sind schlicht in ihrer Denkweisen ausschließlich auf das individuelle Wohlergehen bedacht. Die Klage gegenüber der Stadt und deren offensichtlichen oder vermeintlichen Verfehlungen dominiert die Denkmuster. Die Interviews ergaben daher tendenziell starke Kontraste zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, sowohl hinsichtlich der Wahrnehmung der Eigen- als auch der Fremdleistungen wie den daraus abgeleiteten Handlungsstrategien.

Standort Dortmund durch Interessenskonflikte und verschiedene Sichtweisen der Handlungssituation gekennzeichnet

Die ESG der Vogelheimsiedlung in Essen ist durch eine Ausrichtung der drei Wohnungsunternehmen auf längerfristige Investitionen in die Immobilien geprägt. Zwar unterscheidet sich die Zielgruppe der Investitionen bei allen drei Unternehmen, aber die Grundausrichtung auf ein längerfristiges Engagement am Standort ist gleich. So baute ein Partner 200 Wohneinheiten ohne öffentliche Förderung zurück, um 100 höherwertige Wohneinheiten, zum Teil als Eigenheim, zu errichten. Diese Maßnahme erzeugte teilweise den Rückzug ehemaliger Einwohner aus anderen Stadtgebieten, die nun ihre

Individuelle Orientierung lautet in Essen Vogelheim „Investition“

Wohnwünsche in Vogelheim realisieren konnten. Die Mietpreise in diesen Objekten liegen deutlich über den in Vogelheim üblichen Mieten und erzeugen eine neue soziale Mischung in der Bewohnerschaft Vogelheims.

„... das ist ein guter Weg und dadurch, dass wir dann auch monetäre Erfolge haben, also [Unternehmensnennung, d. V.] hat seine Häuser verkauft, [Unternehmensnennung, d. V.] hat seine Mieten deutlich gesteigert auf 7,- € pro m². Das ist eine Spitzenmiete für den Essener Norden. [Unternehmensnennung, d. V.] hat eine sehr gute Vermietungsquote dadurch erreicht. Und wir stellen fest, dass es hier Verschiebungen innerhalb des Quartiers gibt, dass dort, wo wir Investments getätigt haben, dass diese Wohnungen sich ordentlich vermieten lassen. Das sind alles positive Punkte, wo wir sagen, das ist ein guter Weg, also das lohnt sich für diese Unternehmen tatsächlich Wohnraum vom Markt zu nehmen, neue Produkte anzubieten und dann auch damit Geld zu verdienen. Also zu den ganzen sozialen Aspekten, Argumenten, kommt am Ende natürlich auch: wir verdienen damit Geld. Das ist nicht nur legitim, sondern absolut notwendig. [...] „shake hands“ mit dem OB, das ist auf Dauer zu wenig.“ (M 11: 358-367)

Nach Zielgruppen differenzierte Investitionsstrategien

Ergänzend zu der Eigentumsbildung sanieren bzw. modernisieren die Unternehmen die Wohnungsbestände mit einem nach Lage und Ausstattung ausdifferenzierten Mietangebot. Ein Partner der ESG in Essen Vogelheim investiert in die Modernisierung seines Wohnungsbestandes und errichtet ergänzend Eigenheime. Der dritte Partner saniert einen Teil seiner Bestände. Diese Kooperationspartner bieten auch nach der Investitionsmaßnahme günstige Mietangebote. Die Entscheidung ggf. auf die Anbringung von Balkonen zu verzichten, wurde im engen Austausch mit den Mietern gefällt. Das Ziel, die Bestandsmieter zu halten, wurde durch eine sehr behutsame Sanierung der Bestände verwirklicht. Aufgrund dieser Vorgehensweise realisiert dieser Partner auch keine wesentlichen Mietsteigerungen und betont das erhebliche Risiko, welches sich mit den sich nur langfristig amortisierenden Investitionen verbindet.

„... Das hat sich als sehr gut erwiesen, dass man mit den Menschen und auch mit den Betroffenen spricht. Erst mal mit den Entscheidungsträgern, das ist ein Punkt, aber dann auch mit den Betroffenen, ist das, was wir vorhaben tatsächlich das Richtige, oder Wichtige. Und es braucht jeder ein neues Badezimmer, also wenn neue Fliesen geklebt sind. Das ist, das Eigene, was man sich vorstellt, was man als schön empfindet, ist auch das, was der Mensch, der dort lebt, empfindet das als schön, oder als richtig.“ (M 11: 658-663)

Alle drei Partner der ESG in Vogelheim setzen auf Kooperation, auch wenn es sich für sie um eine ungewöhnliche Form der Zusammenarbeit handelt. Dabei spielt am Anfang die übereinstimmende Einschätzung von zwei Partnern, dass in Vogelheim Handlungsbedarf besteht, eine große Rolle. Es gelingt beiden Unternehmen, den dritten großen Anbieter von nachhaltigen Investitionen in Vogelheim zu überzeugen. Dabei beeinflussen die langjährige Bekanntschaft, aber auch die Größe der Unternehmen und die abgestimmte Strategie die Zustimmung des dritten Partners.

**Eindeutige
Ausrichtung auf
Kooperation
im Kollektiv**

Das „Sprechen mit einer Stimme“ schien angesichts der Herausforderungen in Vogelheim und des individuell schwächeren Einflusses eines jeden Unternehmens ein überzeugendes Argument. Aber auch die insgesamt 56 Prozent-Repräsentanz des Bestandes erzeugten ein Gewicht, welches für die Aufmerksamkeit gegenüber dem Projekt eine wesentliche Rolle spielte:

**Kooperation
verstärkt Bedeutung
des Vorhabens in
der öffentlichen
Wahrnehmung**

„... also man kann sagen 20 % der Immobilienbestände in Essen sind in Hand institutioneller Wohnungsanbieter, also Wohnungsgesellschaften, oder Genossenschaften. Aber 80 % sind eben in der Hand von Privateigentümern und das macht natürlich das Thema Stadtentwicklung ungemein schwer, weil man die Interessen so gut wie gar nicht gebündelt bekommt. Vogelheim ist insofern eine Ausnahme gewesen, als dass drei Wohnungsgesellschaften, das war der Allbau, das war damals noch die Wohnbau Westfalen, Wohnbau Westfalen ist heute Evonik Immobilien und es war die THS, die in Vogelheim insgesamt 56 % des Wohnungsbestandes als Eigentümer gehalten haben, sodass man natürlich bei einer solchen Quote über gemeinsame Strategien besser nachdenken kann, als wenn es so wäre, dass halt die 80 % Kleinst Eigentümer, so wie sie für das Essener Stadtgebiet eben halt gelten, dort ihre Interessen da zusammenbringen müssen. (K 9: 12-22)“

Die Kooperation in Vogelheim besteht aus Investitionsmaßnahmen jedes Unternehmens in seine Bestände und gemeinsamen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum. Eines der zentralen investiven Kooperationsprojekte mit der Stadt Essen ist die Umgestaltung des Vogelheimer Tores, dem Eingangsbereich zur Siedlung, zu einem Grünbereich. Dieses sichtbare Zeichen gemeinsamer Anstrengungen wurde mittels einer Drittelung der Kosten durch die Unternehmen erstellt und wird angesichts der Gesamtinvestitionen mit seinen 150.000 Euro als unproblematischer Kostenumfang bewertet:

**Investition der ESG
in Kooperations-
projekte mit der
Stadt Essen**

„... die Situation der Schule durch diese Mehrfachturnhalle zu stärken, die wirklich ernsthaften und guten Versuche, den Verkehr zu entlasten, die Abbiegerspuren ins Gewerbegebiet, das waren schon hinterher sehr, sehr ordentliche Anstrengungen der Stadt. [...] Die Städte sind natürlich heute auch unter sehr starkem wirtschaftlichem Druck, das können die auch nicht ohne weiteres. Wir haben auch in Dortmund die Diskussion, oder wir haben sie auch in Gelsenkirchen, die Städte zu gewinnen, dann hinterher die begleitenden Maßnahmen zu tun, das ist auch nicht ganz einfach. Wenn die Schulen da zusammenbrechen und wirklich auch manches in der Infrastruktur nicht mehr geleistet werden kann. Aber das war überschaubar, ich weiß jetzt nicht, 150.000,- € hat das glaube ich dann für alle gekostet, zumindest hier, das haben wir dann auch gemeinsam geschultert.“ (L 10: 400-402; 411-417)

**Stadt Essen mit
abwartender
Strategie am
Standort Vogelheim**

Für die Stadt Essen war der Wohnstandort Vogelheim zu Beginn der Kooperation kein besonderer Handlungsschwerpunkt. Zentrale Begründung sind die bereits vor 20 Jahren durchgeführten Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen, deren Zweckbindung noch nicht ausgelaufen war. Eine erneute Beantragung von Fördermitteln beim Land Nordrhein-Westfalen war somit nicht möglich. Trotzdem war den beteiligten Unternehmen ein Zeichen der Unterstützung durch die Stadt wichtig. Das Engagement der Stadt sollte nicht nur ein konkretes Problem, wie die fehlende Linksabbiegerspur auf die Gladbecker Straße, beseitigen, sondern auch die langfristige Unterstützung des Gebietes Vogelheim bezüglich sozialer und technischer Infrastruktur sichern.

**Trotzdem Unter-
stützung der ESG
in Vogelheim**

Das Beispiel Essen repräsentiert einen Fall, bei dem die Immobilieneigentümer den Handlungsbedarf definiert und zunächst untereinander die Handlungsstrategie abgestimmt haben. Trotz eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten unterstützt die Stadt Essen die Initiative der Unternehmen nach anfänglichem Zögern:

„Wir haben auf Landesebene mit den verschiedenen Ministerien darüber gesprochen, aber letztendlich haben wir überall eine Absage bekommen. Sodass eigentlich auch schon sehr schnell klar war, das, was da gewünscht, nachgefragt, gefordert wurde, können wir gar nicht umsetzen. Wir haben dann mit kleinen Maßnahmen schon angefangen, aber auch mit großer Unterstützung immer der Wohnungsunternehmen. Die wollten einfach Signale sehen und waren auch bereit selber zu investieren.“ (H 8: 49-54)

**Görlitzer Standort
durch Investitions-
und Abwarte-Strategie
gekennzeichnet**

Die dominierenden Strategien der Görlitzer Immobilieneigentümer erzeugen am ESG-Standort ein widersprüchliches äußeres Erscheinungsbild: Ein Teil der Eigentümer hat die Immobilien bereits sa-

niert bzw. modernisiert. Ein ebenfalls sichtbarer Teil der Immobilien-eigentümer lässt seine Gebäude unsaniert und teilweise komplett leer stehen. Im Erscheinungsbild entstehen daher Gegensätze, die sich in einer erheblichen Unsicherheit für bereits getätigte Investitionen niederschlägt.

Der gegründete Standortverein Gründerzeit Görlitz e. V. kann, gemessen an der Mitgliederanzahl, bereits auf eine vergleichsweise breite Unterstützung setzen. Insbesondere die Eigentümer mit langfristigem Investitionsinteresse, stehen einer kollektiven Aufwertungsinitiative grundsätzlich offen gegenüber. Auslöser für den Kooperationsgedanken ist die mangelhafte Bewältigung der Standortproblematik durch einzelne Eigentümer. Anfangs bestand die Idee, in einer kleineren Gemeinschaft bei Versteigerungen einzelne Schrottimmobilien am Standort aufzukaufen und entsprechend die eigenen Gebäude aufzuwerten. Allerdings stieß diese Idee an finanzielle Grenzen. Der intensivere Kontakt mit den Nachbarn und die Motivation zur Investition in der Gruppe erschienen eine attraktive Alternative. Ein Gesprächspartner verweist bereits darauf, dass die ESG auch eine Orientierung für zukünftige Investitionen geben könnte:

„... dort ist die Planung, aber der zeitliche Rahmen der Planung dessen, wann die Sanierung vorgenommen wird, ist noch offen. Das soll Ende diesen, Anfang des Jahres entschieden werden, auch beispielsweise in Abhängigkeit von Entscheidungen, die im Zusammenhang mit der Entwicklung dieses Quartiers passieren werden, ...“ (T 18: 454-458)

Die Kooperation als ESG bietet Chancen, die den Akteuren im Alleingang nicht zugänglich wären. Die Gründung der Eigentümergemeinschaft erleichtert den Zugang zu öffentlichen Fördermitteln und damit die Realisierung von Maßnahmen, an denen bereits seit Jahren gearbeitet wurde. Die Durchwegung des Innenhofbereiches beispielsweise stieß an operative Grenzen, welche nun in Kooperation mit den Nachbarn erfolgreich gelöst wurden.

Trotzdem beteiligt sich auch in Görlitz ein großer Anteil der Eigentümer nicht an der Standortgemeinschaft. Dies ergibt sich aus den Rücksprachen mit den Eigentümern der Initiative, die sich über eine nachlässige Mieterauswahl und ein mangelhaftes Investitionsverhalten von Nachbarn beschwerten.

Kooperation hat bereits breite Unterstützung

Kooperation bietet Chancen, die im Alleingang nicht möglich wären

Großer Anteil „Trittbrettfahrer“

Stadt Görlitz setzt auf „Aufwertung“ des Stadtteils

Die Stadt Görlitz vertritt für den ESG-Standort als Teil der Innenstadt eine eindeutige Aufwertungsstrategie, konzentriert allerdings den überwiegenden Teil der Sanierungs- und Denkmalschutzförderung auf noch stärker altstädtische Lagen. Für sie zeichnet sich der ESG-Block ausschließlich durch seine besondere Größe aus. Diese Haltung schlägt sich jedoch nicht in Passivität oder Rückzug gegenüber der ESG nieder. Die folgende Aussage der Stadtverwaltung unterstreicht den wohlwollenden Blick auf die Initiative:

„... ja von der Eigentumsstruktur auch sehr, sehr heterogen. Da ist alles dabei. Und dann haben sich halt Eigentümer, die ein bisschen was haben, zusammengeschlossen, erstmals eigen, haben gesagt: Die Stadt kann nicht alles, aber wir können doch auch. Und das war sehr ermutigend erstmal, muss ich sagen. Hatte man bis dahin noch gar nicht, sonst mussten wir immer die Eigentümer zusammennehmen und zu versuchen, dass irgendwas geht. Und dort ging mal die Initiative von Eigentümern aus. Das ist die größte Besonderheit eigentlich, dass dort die Initiative zu einer Gesamtquartiergestaltung nicht von der staatlichen Stelle, sondern von Eigentümern ausgegangen ist. Und wir haben das auch von Anfang an unterstützt: a) durch Förderungen, die wir drübergelegt haben, sind ja verschiedene Förderungen meines Erachtens drüber, weiß ich jetzt gar nicht also auf jeden Fall und dann auch moralisch, denn das ging ja dann bis dahin, dass sie dann den Antrag gestellt haben auf dieses ExWoSt-Programm. Und da wird ja auch immer gefragt, ob das im städtischen Interesse ist und das ist natürlich im städtischen Interesse, denn alles das, was wir jetzt besprochen haben, zeigt ja, dass wir die Gründerzeit flächig erhalten wollen und speziell dieser Bereich dort in der westlichen Innenstadt. ...“ (O 13: 685-698)

Görlitz: Interessenskonflikte auf mittlerem Niveau

Das Zielkonfliktpotenzial kann angesichts der vorliegenden Daten in der Gesamtbetrachtung für den ESG-Standort in Görlitz als mittel eingestuft werden. Die Interessenskonflikte treten insbesondere durch die heterogene Eigentümerstruktur und weniger zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren auf. Die Stadtverwaltung versteht sich als Partner der Eigentümer. Allerdings wird die Gemeinschaft auch eindeutig als Privatinitiative gewertet, deren Erfolg in privater Hand liegt.

E 4 Zwischen Unsicherheit und Sicherung: Motivation der Immobilieneigentümer

Die Suche nach den Handlungsmotiven der Immobilieneigentümer erfolgte in einem mehrstufigen Analyseverfahren, bei dem die Aussagen der befragten Akteure zunächst zu individuellen Mustern und in der Queralyse zu übergreifenden Mustern zusammengefasst wurden.

Als übergeordnetes Motiv für eine Kooperation der handelnden Akteure wurde:

- die Reduktion von Unsicherheit (in Bezug auf die Absicherung getätigter und geplanter Investitionen)

ermittelt.

Als diesem Motiv untergeordnete Motive wirken:

- die Sicherung/Aufbau von Macht und Einflussnahme,
- die Akquisition/Sicherung monetärer Mittel,
- der Umgang mit einem Sachproblem (vgl. Abb. 29).

Im Folgenden werden die in Abbildung 29 benannten Motive und die Einbettung in die benannten Kontextbedingungen hergeleitet.

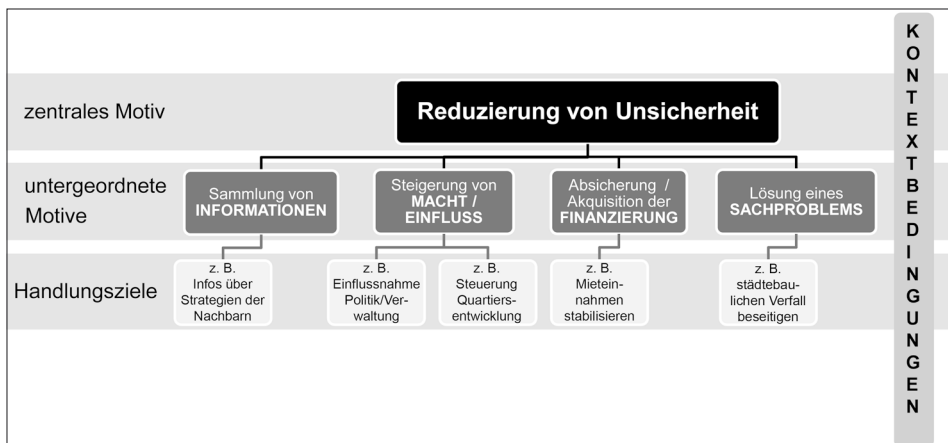


Abb. 29: Motivstruktur von Eigentümern zur Integration in ESG
(Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

E 4.1 Reduzierung von Unsicherheit als übergeordnetes Motiv

Reduktion von Unsicherheit im Kollektiv durch ...

Die Unsicherheit basiert auf dem Verhältnis zwischen den oben beschriebenen Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen sowie der Unkenntnis über Handlungsstrategien der benachbarten Akteure und den geplanten bzw. bereits getätigten Investitionen am Standort.

Absicherung bereits getätigter Investitionen

Insbesondere bei den Initiatoren und „Lokomotiven“ der untersuchten Fallstudien zeigt sich das Motiv der Absicherung bereits getätigter bzw. geplanter Investitionen in den Gebäudebestand. Mehrere der Gesprächspartner äußern sich zu dem erhöhten Risiko eigener Investitionen bei entgegengesetzten Bewirtschaftungsstrategien durch benachbarte Eigentümer bzw. äußern explizit die Abhängigkeit des eigenen Vermietungserfolges von einem ähnlichen Agieren der Nachbarn.

Information über die Strategien der Nachbarn

Um die Unsicherheit über die Strategien der benachbarten Immobilieneigentümer reduzieren zu können, spielt das Kennenlernen der Nachbarn eine große Rolle. An den Fallstudienstandorten mit privaten Kleingewerbetreibenden scheint der Erstkontakt zu den Nachbarn über die ESG eine entscheidende Rolle zu spielen. Während der Gespräche wird Bezug auf ESG-Veranstaltungen genommen, dabei erfolgt häufig eine Beschreibung der Personen, da der Name nicht bekannt oder nicht präsent ist.

„... die meisten Eigentümer wohnen hier nicht. Ich glaube, ich kenne hier aus der Straße eigentlich nur Einen.“ (F 6: 172-174)

Im Fall der institutionellen Partner in Essen Vogelheim bestand bereits durch Veranstaltungen, aber auch gemeinsame Projekte ein guter Kontakt. Die Namen der handelnden Personen waren bekannt und auch die grundsätzlich professionelle Bewirtschaftung der Unternehmen stimmte überein. Trotzdem ist in Essen, wie an den anderen beiden Standorten, der Abgleich der standortbezogenen Bewirtschaftungsstrategien mit den Nachbarn zentrales Motiv für die Beteiligung an der Kooperation.

Eine Mehrzahl der 19 ESG-Initiativen führte zunächst Informationsveranstaltungen durch, die auf der einen Seite einer fachlichen Informationsvermittlung dienten, aber ebenso als Kennenlernen der Eigentümer zu verstehen sind. Kollektives Handeln lässt sich

daraus nicht ableiten. Vielmehr scheinen einige Eigentümer mit passivem Zuhören bereits ihre Aktivitätsgrenze erreicht zu haben. So äußert einer von ihnen:

*„Ich erhoffe mir eigentlich gar nichts, ich bin nur neugierig und ich will nur auf dem Laufenden bleiben, weiter gar nichts.“
(D 4: 309-210)*

Die Initiativen nutzen den Kontakt zu benachbarten Immobilien-eigentümern auch um ihre Strategien für die Ausrichtung ihrer Investitionen abzustimmen und damit ggf. Konkurrenz oder auch Fehlinvestitionen zu vermeiden. Dies verdeutlichen Gesprächspartner in zwei der drei Fallstudien. Für Essen Vogelheim betonen alle drei Unternehmen, dass sich die Zielgruppenausrichtung deutlich voneinander unterscheidet und durch die Durchmischung des Mietangebotes eine Stabilisierung des Quartiers erreicht werden konnte:

*„Und auf einmal hat man festgestellt, wir haben ganz, ganz unterschiedliche Punkte, die sich in sich ergänzen, sodass wir eigentlich so einen bunten Strauß haben, wir das abdecken können. Aber es trifft keine Konkurrenz nach dem Motto, derjenige bietet auch eine Wohnung an. Es ist aber eine ganz andere Wohnung, als unsere Wohnung. Und deswegen war das erst mal für uns nicht so dramatisch, weil wir festgestellt haben, auch Menschen mit einem niedrigeren Einkommen, oder mit einem als Hartz-IV-Empfänger abhängiger Haushalt mit Transfereinkommen können sich diese Wohnungen leisten. Und die Familie, die jetzt ein günstiges Einfamilienhaus haben möchte, kann das ebenfalls, nimmt das dann aber vom [Eigentümernamen], bleibt aber dann im Quartier, damit die Schulen, die Kindergärten haben weiterhin ihre Funktion.“
(M 11: 137-145)*

Der Görlitzer Standort ist zwar durch eine heterogene Eigentümerstruktur, aber in der Bebauungsstruktur durch ein ähnliches Mietangebot gekennzeichnet. Trotzdem finden sich in den Mikrolagen des Quartiers Unterschiede, die Raum für ausdifferenzierte Mietangebote bieten:

„... sondern es muss ja eine Struktur bekommen. Auch wirtschaftlich, auch sozial muss es eine Struktur bekommen. Die drei Objekte die wir uns für nächstes Jahr vorgenommen haben unterscheiden sich grundsätzlich voneinander in den Nutzungspotentialen. Sind zwar alles Wohnhäuser, aber die [Straße/Hausnummer] hat, [...] das soll ein Mieter, vielleicht auch ein Eigentümerpotential ansprechen, die uns sozial etwas helfen in der Aufwertung und in der Stabilisierung der Ergebnisse die wir jetzt bekommen haben. Das

**Abstimmung der
Bewirtschaftungs-
strategien**

geht hier gut. [...] Aber groß, 140, 150, 160 m² dürfen es ruhig sein. Das ist ein Mangel auf dem Markt. [...] In dem Haus in der [Straße/Hausnummer], das hat eine ganz einfache Struktur ist aber auch vom Grundstück und auch verkehrlich in einer ganz ungünstigen Lage gelegen. Wir werden hier pro Etage drei kleine 40-50 m² große Wohnungen anbieten können mit einem guten Sanierungsaufwand. Die Hausstrukturen die geben das schon so vor, das zu dem Haus, denn das sind nachgefragte Wohnungsgrößen. [...] Und das Haus hat aber auch Potentiale, [Straße/Hausnummer], die vergleichbar sind mit der [Hausnummer], aber nicht so hochwertig. Da haben wir 3 verschiedene Nutzungs- und auch soziale Ansätze und verschiedene Ansätze auch auf dem Markt. Und das wollen wir einfach so mal ausprobieren. Was die anderen machen das weiß ich nicht. Die verraten das ja auch nicht.“ (V 20: 657-680)

Das Austarieren zwischen einerseits einer Konkurrenz mit den benachbarten Immobilieneigentümern und andererseits einer Stärkung des Gesamtstandortes bei Abstimmung der Angebotsstrategien prägen das Kooperationsverhältnis. Allerdings betonen die der Kooperation gegenüber aufgeschlossenen Gesprächspartner, dass das der Erfolg eigenen Geschäftes durch ein gutes Mietangebot bzw. die Ausstattung immer noch in der eigenen Verantwortung liege.

Informationen über und Einflussnahme auf Strategien der öffentlichen Hand

Ein weiterer verunsichernder Aspekt für Immobilieneigentümer kann die Strategie der öffentlichen Hand in der Weiterentwicklung des Standortes sein. Dabei werden bei den Initiativen neben kommunalen auch Strategien des Bundeslandes benannt. Das Beispiel Görlitz zeigt, dass eine als bedrohlich wahrgenommene Strategie des für Städtebauförderung zuständigen Ministeriums die Energien für eine Initiative der Eigentümer frei setzte. Die scheinbare Gleichgültigkeit der öffentlichen Hand gegenüber den bestehenden Immobilienwerten bestärkt in der Grundannahme, dass man auf sich gestellt und politische Einflussnahme wichtig ist:

„... also die Meinung der Vertreterin des Staatsministeriums für Innern war, reißt doch einfach das Quartier weg und sie stand dort nicht alleine da. [...] Und das hat die Leute, die Eigentümer die da waren, es waren ziemlich viele da, ich glaub 20 oder 25 Grundstücke waren vertreten, haben schon beim ersten Treffen gesagt, das wollen wir nicht, also wir wollen das Quartier nicht ganz und gar abgerissen haben.“ (V 20: 232-241)

Auch der Fall Vogelheim zeigt, dass die Strategie der öffentlichen Hand ein Auslöser für gemeinsames Engagement sein kann. Die Stadt Essen sah an dem Standort zum Zeitpunkt der privaten Initiative keinen Handlungsbedarf. Um einen als möglich erachteten

Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Standort und damit negative Auswirkungen auf die eigenen Investitionen zu vermeiden, wurde mittels der Partnerschaft der engere Kontakt zur Verwaltung gesucht und ein abgestimmtes Investitionsverhalten erreicht.

Tab. 16: Ausprägung der untergeordneten Motive zur Reduktion von Unsicherheit in den Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Absicherung getätigter Investitionen			
Information über Strategien der Nachbarn			
Erarbeitung gemeinsamer Strategie			
Informationen über Strategie der öffentl. Hand			

starkmittelgering

E 4.2 Steigerung von Macht und Einfluss durch ESG

Die untersuchten Fallstudienstädte sind durch eine stagnierende bzw. zurückgehende Nachfrage am Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Diese Herausforderung geht mit einer sinkenden Anzahl an kommunalen Haushalten einher, die zu politischen und fachlichen Prioritätensetzungen führen. Dies löst einen Kampf zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen um Aufmerksamkeit bei politischen Entscheidungsträgern aus.

Zu diesen Interessensgruppen gehören die am Wohnungsmarkt agierenden Akteure, deren Angebot durch öffentliche Investitionsentscheidungen maßgeblich beeinflusst wird. Eine durch sie empfundene Vernachlässigung des öffentlichen Raumes oder sozialer bzw. technischer Infrastrukturen, kann für sie die Attraktivität ihres Mietangebotes bedrohlich schmälern. Auch die Konzentration von Sanierungs- bzw. Stadtumbaumitteln an anderen Standorten kann das Gefühl individueller Benachteiligung erzeugen. Immobilieneigentümer versuchen daher, auch durch ESG diesbezügliche Entscheidungen zu beeinflussen, zu verändern oder zu verstärken.

Einfluss auf politische Entscheidungsträger in unsicheren Zeiten besonders wichtig

Qualität des Wohnungsangebotes u. a. durch öffentliche Infrastrukturen bestimmt

Das Beispiel Essen zeigt, dass ein erheblicher politischer Einfluss notwendig war, um die ohnehin finanziell angeschlagene Stadt Essen zu Investitionen in Vogelheim zu motivieren. Ziel war, die Stadt für „begleitenden Maßnahmen“ zu gewinnen. Einer der Gesprächspartner äußert sich dazu folgendermaßen:

„Also die politische Federführung lief über [Namensnennung, d. V.]. Wobei es doch ein halbes Jahr gedauert hat bis es bei der Stadt, wie soll ich sagen, ein Interesse überhaupt erzeugt hat. Das ging so, dass [der Dezernent; d. V.] aus einer Veranstaltung in Berlin zurückkam, der frühere Dezernent. Und dort war in irgendeiner Veranstaltung auf einmal das Thema Vogelheim genannt worden. Und er kam zurück und sagt: Was ist das denn eigentlich für ein Projekt? So bekam das erst eine gewisse Dynamik, hinterher haben wir mit den Politikern der Stadt Essen und auch mit [...] das Ganze dann auch wirklich vorbildlich gemacht. ...“ (L 10: 393-400)

**Gute Kontakte zu
Verwaltungssitzen
und Politik
durch ESG**

Ein konsequenter Kontakt mit der Verwaltungsspitze und der Austausch mit politischen Entscheidungsträgern sowie die entsprechende Öffentlichkeitsarbeit sicherte letztlich die Unterstützung der Kommune Essen.

**Betonung der
Bedeutung
politischer
Anerkennung**

Die institutionellen Unternehmen bewerten die politische Anerkennung sehr positiv, da sie die Durchsetzbarkeit eigener Interessen zu erhöhen scheint. Auch wenn durch das Land keine finanzielle Förderung gegeben werden konnte, so erfolgte doch eine wichtige Anerkennung der Initiative der Unternehmen durch einen Besuch des für Stadtentwicklung zuständigen Ministers in Vogelheim. Gleich zwei der drei beteiligten Unternehmen erwähnen diesen Besuch im Gespräch und schätzen dieses Ereignis als positive Anerkennung ihrer Leistung.

Am ESG-Standort in Görlitz bewerten die Eigentümer die Anerkennung durch das ExWoSt-Modellvorhaben, die Teilnahme der Stadt an den Sitzungen, das Engagement des städtischen Energieversorgers und anderweitige Unterstützung durch Fördermittel als einen Verdienst, der durch die Gemeinschaft entstanden ist.

In Dortmund nimmt ein Großteil der Eigentümer die durchaus vorhandene positive Öffentlichkeitsarbeit nicht als besonderen Verdienst der Gemeinschaft und schon gar nicht als Erfolg der Initiative wahr. Einer der Gesprächspartner stellt mit Bedauern fest, dass bereits erzielte Erfolge bei den Eigentümern nicht motivierend wirken:

„Ein bisschen wurde das immer so gepushed. Dadurch, dass wir ein paar Highlights schaffen konnten, irgendwann hatte sich der Bauminister angekündigt und dann kam immerhin der Staatssekretär, dann wurde der Hausmeister eingestellt, dann gab es auch dazu einen Pressetermin und den ein oder anderen Bericht über das Viertel. Aber all das...also mein Schluss aus allem ist, der Funke ist nicht wirklich übergesprungen, ...“ (G 7: 113-117)

In Dortmund dominiert eine konsumierende Haltung und daher auch eher die Zielsetzung mittels einer solchen Initiative die Aufgabenüberwachung der öffentlichen Hand vorzunehmen. Strategische Ideen zur Quartiersentwicklung stehen nicht im Mittelpunkt. Stattdessen werden Gebietsfestsetzungen, zum Beispiel als Sanierungsgebiet für eine bessere steuerliche Abschreibung, gefordert.

Dortmund
Interessensvertretung gegenüber der Stadt angestrebt

„Was da eigentlich gehört, um das aufzumosern ist, dass die Stadt Dortmund zunächst mal dieses Gebiet als Sanierungsgebiet ausweist. Mit allen steuerlichen- und Subventionskonsequenzen. Dass sie darüber hinaus gegebenenfalls den einen oder anderen kapitalkräftigen Eigentümer dazu bewegt, mit ihnen zusammen die Planung zu machen, über die Gestaltung dieses Viertels vor allen Dingen.“ (D 4: 621-625)

Tab. 17: Ausprägung des Motivs Steigerung von Macht und Einfluss bei den Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Interessensvertretung bei Stadt und Politik			
Steuerung der Quartiersentwicklung			
Anerkennung/Beachtung in der Öffentlichkeit			
Überwachung öffentlicher Aufgabenerfüllung			

starkmittelgering

Die ESG in Essen und Görlitz verfolgen auch die Steuerung der Quartiersentwicklung mittels eigener konzeptioneller Überlegungen. In beiden Fällen erfolgt zunächst bei den Eigentümern untereinander die Diskussion möglicher Entwicklungsszenarien. Im Fall Vogelheim soll die Kommune von der Konzeption überzeugt werden. In Görlitz will man kommunale, aber vor allem auch weitere private Akteure von dieser gemeinschaftlichen Entwicklung überzeugen.

Einflussnahme und Steuerung der Quartiersentwicklung in Essen und Görlitz

E 4.3 Monetäre Vorteile durch ESG

Für einen Großteil der Eigentümer spielt die innerbetriebliche Verbesserung der Einnahmen und die Akquisition externer monetärer oder sachlicher Unterstützung eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung für die Standortgemeinschaft.

Senkung der Betriebskosten

Die positive Beeinflussung der Betriebskosten durch kollektive Maßnahmen motiviert insbesondere private Kleineigentümer zur Abstimmung mit den Nachbarn. Die kollektive Finanzierung eines Hausmeisters für das Quartier, eine vergünstigte Gebäudeversicherung aufgrund der höheren Anzahl an Gebäuden oder auch eine quartiersbezogene, lokale Energieerzeugung sind Projektideen, die dem Grundgedanken vergünstigter Betriebskosten entspringen. Bei jeder dieser Maßnahmen kommt es darauf an, dass sie durch möglichst viele der Eigentümer des Standortes getragen und damit besonders günstig werden.

... durch kollektive Wärmeerzeugung

Die ESG Görlitz zählt zu den zwei der 19 ESG-Standorten, an denen erste Überlegungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen für eine kollektive Energieerzeugung erfolgten. Dabei spielte die Tatsache, dass an dem Standort ein hoher Anteil unsanierter Häuser, die dann ggf. bei ihrer Instandhaltung an eine entsprechend lokale Lösung angebunden wären, eine wichtige Rolle. Zugleich war für den lokalen Energieanbieter der Umstand attraktiv, dass sich über die ESG die Ansprache mehrerer Eigentümer bündeln und eine leichtere Abstimmung der Interessen vermuten ließ. Für die kleinen Privateigentümer ging es auch um den Ausgleich eines Wettbewerbsnachteiles gegenüber institutionellen Anbietern:

„Den privaten Kleineigentümer, die bereits saniert haben und denen das Wasser eigentlich allen bis hier oben hin steht, soll ja nicht nur geholfen werden, dass sie das alles überleben, ihr Abenteuer was Sie vor Jahren mal begonnen haben. Sondern es sollen ja auch die animiert werden, die noch nichts gemacht haben in dem Gebiet. Und die Gebäudestruktur und Substanz kostet sicherlich vier Euro auf dem Quadratmeter Wohnfläche, Kaltmiete – Refinanzierungskosten. Und dann kommen ja noch die Betriebskosten dazu. Und in beiden Teilen, Kaltmiete und Betriebskosten, ist jeder Eigentümer eines solchen Hauses im Nachteil einer Gesellschaft oder Genossenschaft. Immer, er kann sich drehen und wenden wie er will. Und letztendlich entscheidet der Mieter ja nur für mehr Geld in so ein Gebiet zu ziehen, wenn es auch wirklich für ihn nachvollziehbar ist und wenn er es sich auch leisten kann, also beide Sachen. Aber wir wollen jedermann ja auch haben, also müssen wir auch wirtschaftliche Vorteile herausbringen.“ (V 20: 744-755)

Demgegenüber äußert sich ein institutioneller Wohnungsanbieter skeptisch über eine kollektive Lösung der Energieproduktion. Es wird deutlich, dass aus seiner Sicht die Nachteile kollektiver Investitionsprojekte gegenüber den Vorteilen überwiegen:

„Ja, also ich denke, dass wird ganz problematisch sein, also für uns ist es schon schwierig und wir machen uns gerade Gedanken darüber, wo wir das realisieren können. Schwierig, neue Heizungskonzepte umzusetzen, dabei haben wir ideale Voraussetzungen, wir haben eine gesicherte Abnahme, bei solchen Projekten, wir haben einen relativ homogenen Bestand, dass heißt man kann relativ gut kalkulieren, wie die Bedarfsmengen sind und trotzdem ist es schon nicht unproblematisch, bei manchen sind ja schon Investitionen in die Heizung getätigt wurde, wie weit lässt sich das jetzt ersetzen? Dann ist die Frage, will ich mit Kraft-Wärme-Kopplung? Das ist sicherlich sinnvoll, dort ein Areal zu erschließen, aber wie will ich meine einzelnen Wohnungen erwärmen? Ich muss erst mal relativ Geld dafür ausgeben, um die einzelnen Wohnungen über die Wärme zu erschließen, dass heißt ich muss das Leitungsnetz, das muss ja zentral sein, also ich habe unterschiedliche Entfernungen. Werden die Entfernungen geprüft, muss der, der direkt daneben ist dann die Hälfte des Leitungsnetzes von dem bezahlen, der weiter weg ist? Verteilungsfragen, die sicherlich auch nicht ganz unkompliziert sind, dann habe ich das Problem, effizient sind Anlagen, die eine relativ geringe Vorlauftemperatur haben. [...] glaube ich wird das extrem schwer sein, so ein Konzept zu realisieren, dass man genügend Abnehmer hat und die Abnehmer auch bereit sind, diese Probleme gemeinschaftlich zu lösen. Sich möglicherweise auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, das halte ich für schwierig.“ (R 16: 583-626)

Das Ergebnis des Gutachtens des Energieversorgers in Görlitz bestätigt diese umfangreichen Herausforderungen, hält eine kollektive Lösung jedoch für möglich. Geprüft wurden drei Varianten einer dezentralen Energieversorgung per Blockheizkraftwerk. Bei der ersten Variante wurde die Einrichtung eines Blockheizkraftwerkes für den ganzen Block, bei der zweiten Variante wurden zwei Blockheizkraftwerke für den Block und bei der Variante drei erschließt ein Blockheizkraftwerk drei benachbarte Eigentümer. Im Ergebnis ergab nur die dritte Variante, die kleinste Gruppe benachbarter Eigentümer, eine rentable Lösung. Die Gründe lagen in den hohen Wärmegestehungskosten durch die zu verlegende Trasse bei einer zentralen Lösung im Innenbereich des Blockes.

Eine Stabilisierung bzw. Verbesserung des Mietniveaus am Standort nennen sowohl institutionelle als auch private Eigentümer als ein wesentliches Ziel ihres Engagements. Der Mietpreis wird dabei

**Kleinräumige
kollektive
Lösungen bieten
Vorteil gegenüber
Einzelangebot**

**Stabilisierung
und Verbesserung
des Mietniveaus
angestrebt**

zum einen als Kriterium für die Sicherheit einer Investition in diesen Standort gewertet und zugleich als Indikator für den Imagewert des Standortes am städtischen Wohnungsmarkt betrachtet. Die Wechselwirkung zwischen Image des Standortes und möglicher Mieterklientel benennen mehrere Eigentümer als Rahmen ihrer Mietpreisbildung. Das Interesse an einem stabilen Mietpreisniveau bringt einen der Gesprächspartner sogar auf den Gedanken entsprechende Leitlinien zu verfassen:

„Also, man kann vielleicht Leitlinien rausgeben ja, die auf ein gewisses Grundverständnis beim Vermieter stoßen. Das man halt sagt: okay, im Grundsatz sollten halt die Mieten irgendwo sich um die vier Euro einpendeln, damit man halt ein einheitliches Mietniveau hat. Aber gut, Vorschreiben kann man das halt keenem.“ (Q 15: 158-161)

Neubewertung des Eigentums bei Kreditvergabe

Das verbesserte Wohnumfeld bringt einer der Gesprächspartner weniger mit erhöhten Mieten bei Bestandsmietern in Verbindung, als mit einer möglichen Neubewertung des Eigentums, um höhere Bankkredite für Neuinvestitionen erlangen zu können:

„... wenn jetzt tatsächlich die Straße umgewandelt wird, dann wird es deutlich ruhiger, es ist deutlich schöner. Insofern ist unter Umständen auch ein theoretischer Wertanstieg der Grundstückspreise zu sehen. Dadurch haben wir also höhere Werte geschaffen und können, wenn wir noch einmal Geld nachschieben müssen, auch entsprechend, dass es auf die Grundbücher absichern. Das ist ja auch so ein Punkt, wo der Wert 100.000 Euro ist, kann ich nicht 200.000 Euro dort aufnehmen, sondern es geht nur bis 100.000 Euro, das ist so. Sollte der Wert steigen, könnten wir sagen: Bank, das ist aber ein höherer Wert.“ (M 11: 528-534)

Akquisition von öffentlichen Fördermitteln

Neben diesen Faktoren zielen die Standortgemeinschaften auf eine bewusste Akquisition von Fördermitteln für Projekte im öffentlichen Raum. So bestand ein wesentliches Ziel der Vogelheimer Initiative in Essen darin, die Verkehrssituation im Quartier durch den Umbau eines Kreuzungsbereiches durch die Stadt zu erreichen oder Investitionen in die soziale Infrastruktur abzusichern.

Für die Initiative in Görlitz ist die Akquisition öffentlicher Fördermittel ein sehr zentrales Anliegen. Mehrere Befragte nehmen direkten Bezug auf diese durch die ESG erreichten Mittel. Erst durch die eingeworbenen Gelder entsteht die Möglichkeit als Gemeinschaft Projekte zu realisieren. Zum Zeitpunkt der eigenen empirischen Erhebungen steht dem Verein aus privaten Mitteln ein Betrag in un-

tergeordneter Größenordnung zur Verfügung. Die Moderation und erste konzeptionelle Ideen werden zunächst im Ehrenamt und zu einem späteren Zeitpunkt geringfügig aus dem so genannten Altstadtfond der Stadt Görlitz unterstützt. Der Spielraum für zusätzliche Eigenmittel im Kollektiv scheint sehr begrenzt. Maßnahmen wie der Rückbau der Nebengebäude oder auch die Durchwegung des Innenhofes wären ohne Fördermittel nicht denkbar. Zusätzlich ermöglicht die Förderung als ExWoSt-Vorhaben eine professionelle Moderation.

In Dortmund und Görlitz lässt sich die Moderation der Initiative, im Gegensatz zu Essen Vogelheim, nicht ohne weiteres aus der Gruppe heraus realisieren. Dies übersteigt zum einen das Ehrenamt der Beteiligten, zusätzlich scheint jedoch auch ungenügender Einfluss der einzelnen Beteiligten eine Rolle zu spielen. Niemand der Akteure scheint einzeln die Möglichkeit zu haben, mit seinem Namen die entsprechende Aufmerksamkeit bei politischen und verwaltungsin-ternen Entscheidungsträgern hervorzurufen.

Tab. 18: Ausprägung der monetären Motivation in den Fallstudien
(Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Einwerbung Fördermittel			
Stabilisierung/Erhöhung Mieteinnahmen			
Finanzierung Maßnahmen im öffentlichen Raum			

starkmittelgering

E 4.4 Lösung eines Sachproblems

Selten können die Kooperationspartner ihre Zielstellung explizit benennen. Hingegen ist die Erläuterung des Problems bei vielen Gesprächspartnern umfassend bzw. klar gefasst. Die Motivation zur Teilnahme an der ESG ergibt sich daher anscheinend aus dem Willen zur Lösung eines Sachproblems bzw. geänderter struktureller Rahmenbedingungen. Die Formulierung eines klaren Zieles sowie konkreter Projekte bildet sich offenbar durch den Gruppenprozess heraus.

Lösung konkreter Sachprobleme wie Missstände im öffentlichen Raum, städtebaulicher Verfall und soziale Missstände

Neben dem Antrieb mögliche strukturellen Nachteile durch die kollektiven Projekte auszugleichen, steht die Lösung konkreter Sachprobleme im Mittelpunkt der Motivation. Dabei wirkt an allen Untersuchungsstandorten ein Problem-Mix aus Missständen im öffentlichen Raum, städtebaulichem Verfall und sozialen Missständen, die sich in ihrer Wechselwirkung nicht voneinander trennen lassen. Allerdings unterscheiden sich Gewichtungen der Herausforderungen sowohl bei den Gesprächspartnern eines Standortes wie auch zwischen den Standorten untereinander.

Städtebaulicher Verfall bildet Ausgangspunkt in Görlitz und Essen

In Görlitz und in Essen ist der Verfall der städtebaulichen Substanz der Ausgangspunkt zur gemeinschaftlichen Initiative. Die Schwierigkeiten mit der Gestaltung oder Vermüllung des öffentlichen Raumes oder sozialen Spannung bei der Mieterschaft werden in den Gesprächen zwar benannt, scheinen aber eine nachgeordnete Rolle zu spielen. In Essen erfolgt neben der Benennung von Problemen mit Drogenhandel eine explizit positive Darstellung des sozialen Miteinanders der Bewohnerschaft.

In Dortmund erscheinen soziale Spannungen dringlicher

In Dortmund stehen demgegenüber die sozialen Spannungen mit ihren extremen Auswirkungen auf den öffentlichen Raum im Fokus der Wahrnehmung. Viele der Gesprächspartner äußern sich über Drogenprobleme, Prostitution und Kriminalität im öffentlichen Raum des Quartiers.

Tab. 19: Ausprägung des Motivs zur Behebung eines Sachproblems in den Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Sachlich			
Missstände im öffentlichen Raum			
Städtebaulicher Verfall			
Soziale Missstände			

 stark
  mittel
  gering

E 4.5 Der Einfluss von Kontextbedingungen auf die Entstehung von ESG

Die Analyse der Daten verdeutlichte, dass die Motivation zum kollektiven Handeln auch durch Kontextbedingungen bestimmt wird. Kontextbedingungen werden in diesem Zusammenhang als Standort beeinflussende externe Rahmendbedingungen verstanden.

Die untersuchten Fallstudien weisen Herausforderungen durch veränderte strukturelle Rahmenbedingungen auf. So wirken sich beispielsweise Veränderungen am Wohnungsmarkt der Kommune in besonderer Weise auf den Standort aus. Für Görlitz bedeutet der Verlust von ca. 15.000 Einwohnern innerhalb von 15 Jahren (1990 bis 2005) eine erhebliche Entspannung des Wohnungsmarktes, der trotz Rückbaus von Wohneinheiten in den Großwohnsiedlungen einen durchschnittlich hohen Leerstand zur Folge hatte. Für den ESG Standort im Gründerzeitviertel hatte dieses tendenzielle Überangebot an gründerzeitlichem Wohnraum eine zugespitzte Konkurrenzsituation mit anderen Standorten zur Folge. Ein Gesprächspartner beschreibt den „Mietermarkt“ in Görlitz als eine Situation, in der die Eigentümer sich den Wünschen des Mieters beugen, und arbeitet diese Herausforderung noch mal im Vergleich zu München folgendermaßen heraus:

„... das ist klar marktbedingt, also wenn Sie das in München machen ... brauchen Sie sich im Grunde genommen überhaupt keine Gedanken darüber machen, dann ist es andersherum, dass heißt Sie gehen in einer Wohnung in einer gefragten Wohnlage auf den Markt, dann haben Sie nicht zehn, sondern 100 Interessenten und die kommen da hin alle mit dem Ziel, die Wohnung haben zu wollen. Dann zahlen sie dort in aller Regel, gut eine andere Miete als hier sowieso, steht außer Frage, aber drei Monatsmieten Kaution. Dann ist in vielen Fällen ein Vermittler noch mal zwischengeschaltet, das heißt also wo der Mieter dann drei Monatsmieten Kaution, Kaltmiete, zwei Monatsmieten zuzüglich Mehrwertsteuer, Provision ... und in aller Regel muss er sogar die erste Monatsmiete noch bei Vertragsunterschrift hinlegen ... das ist unvorstellbar, geht gar nicht.“ (T 18: 278-288)

Negative Veränderungen von Kontextbedingungen wie die sinkende Nachfrage am Wohnungsmarkt können zum kollektiven Handeln motivieren

Die Stadt Görlitz kann in sanierten Beständen auf eine deutlich geringere Leerstandsrate verweisen. Gleiches trifft für die ESG Standorte in Essen und Dortmund zu. Insbesondere die unsanierten Bestände weisen einen hohen Vermietungsstand an sozial schwächere Mieter auf, die soziale Spannungen erzeugen können. Die hohe Zahl an Arbeitslosen, beispielsweise 33 Prozent im Dortmun-

Leerstand – insbesondere in unsanierten Beständen

Nachteilige Lagekriterien des Standortes

der Brunnenstraßenviertel, ist ein Indiz für eine unausgewogene Bewohnerstruktur am Standort.

Alle drei Standorte leiden unter einem negativen Außenimage, was eine Ursache für die fehlende bzw. als problematisch empfundene Mieterklientel ist. Insbesondere Quartiere in Essen und Görlitz leiden mit ihrer Lage innerhalb der Stadt unter negativen Imagewerten bzw. schlechter Erreichbarkeit. So sagt einer der Gesprächspartner über den ESG-Standort in Görlitz:

„Im Nachgang habe ich erfahren, dass gegenüber von der Bahnhofstraße zum Beispiel 40 Jahre Kohlen ausgeladen wurden, und dass die Leute, die in Görlitz groß geworden sind, die würden nie dort hinziehen, weil die diesen Dreck immer da sehen. Das heißt, eigentlich ist es ein schlechter Standort, ganz schlechter Ruf, das habe ich im Nachgang erfahren.“ (U 19: 169-173)

Ein anderer Görlitzer Gesprächspartner hebt die Lagenachteile des Standortes folgendermaßen hervor:

„Das ist ein Areal, dass hier an der Südseite direkt an das, an den Bereich des Bahnhofs angrenzt. Jetzt ist es in der Regel so, dass Bahnhofstraßen nicht die Toplagen in Städten sind, also ich weiß nicht, ob als b, als c, oder als d Lage jetzt die Bezeichnung richtig wäre, man muss einfach sagen es ist zumindest für diesen gesamten Bereich sicherlich eher schwierig, wenn man eine vernünftige Sanierung durchführen will, das kostendeckend zu machen. Ich glaube, dass an der Stelle eine Miete deutlich über vier Euro nicht erzielt werden kann und das ist nicht kostendeckend, also da kann ich mal Malerarbeiten machen, aber wenn ich ernsthaft da rangehe, möglicherweise auch energetische Ziele noch erfüllen will, ist das eigentlich extrem schwierig da. Mag ja jemand anders eine bessere Idee haben, aber ich sehe das erst mal als nicht unproblematisch. Der Brautwiesenplatz selber ist jetzt ausgesprochen viel befahren, das heißt also in dieser Ecke hier kommt dazu noch sowieso eine relativ starke Verkehrsbelastung, aber auch die Landeskronstraße ist eine wichtige Durchgangsstraße, aus der Stadt heraus, die auch dementsprechend, zumindest wenn ich da durchfahre sind noch viele andere Autos auch darauf unterwegs, also ich wohne da nicht, aber in meiner Wahrnehmung sehr verkehrsreich, sodass ich da schon wieder auch, an der Stelle, die sind zwar in der Ausrichtung zur Sonne deutlich günstiger gelegen, haben also Südlage hinten zum Hofbereich, aber auch dort sicherlich keine Toplage und auch dort wird es schwierig sein Mieten, die kostendeckend und da würde ich sagen, deutlich über sechs Euro müssten sie eigentlich sein, wenn es funktionieren sollte, die wird man dort nicht erzielen, das kann ich mir ehrlich gesagt nicht vorstellen. Dazu kommt, dass die Parksituation nicht optimal ist an der Stelle, es gibt zumindest im Straßenbereich jetzt nicht unendliche Parkmöglichkeiten.“ (R 16: 315-333)

Essen Vogelheim offenbart Disparitäten im Innen- und Außenimage. Alle Gesprächspartner schwärmen geradezu von dem guten Klima in der Bewohnerschaft und einem guten Miteinander von Migranten und Deutschen. Es wird sogar als problematisch empfunden, dass die Einwohner ab einem bestimmten Einkommensniveau kein Miet- bzw. Eigenheimangebot am Standort vorfinden und daher Vogelheim verlassen. Die Investitionen der drei Unternehmen sind der Versuch, diesen Tendenzen entgegenzuwirken:

**Mangelnde
Angebotsvielfalt ...**

„Es ist natürlich ein alter Bergarbeiterstandort, was zeichnet den so aus, das heißt sehr stark ältere Belegschaft, aber ich sage mal, älter und deutsch. Sie haben hier mit 16 % meines Wissens ist der heutige Anteil, Menschen mit Migrationshintergrund, aber man kennt sich in dem Stadtteil. Das heißt es ist so mehr eine Insel, geschlossen, die Familien kennen sich untereinander. Wir haben eine sehr stark ausgeprägte Vereinskultur, da gibt es so Vogelheimer Möwen, oder wie die heißen und so einen Spielmannszug und ich sage mal auf einem Arbeitermilieu, will ich mal sagen, aber eine relativ hohe Stabilität, es gibt kein Ausländerproblem, es gibt kein Migrationsproblem, man kennt sich. Und die kennen sich schon von den Schulen her, und wer einmal in Vogelheim war, hat auch eine Beziehung zu dem Standort, die kriegen eher von außen keinen rein, wer Essener ist, aber im Inneren finden sie sich dann. Familie, Vater, Kinder, Söhne, die kommen dann wieder, ich kenne zwei, drei Fälle, die dann aus Krei wieder an den Standort zurückgezogen sind, also eine relative Stabilität, so und eigentlich geordnet und ...das war eigentlich die Entscheidung bei uns im Haus, dass wir gesagt haben: Naja, wir gehen mal mit Investitionsmitteln rein und wollen mal sehen, wie es gelingt. Das ist übrigens heute, sage ich mal, nördlich der B1, ich glaube, der Standort mit den höchsten Eigentumsanteilen.“ (L 10: 74-88)

Vogelheim wird insbesondere durch Außenstehende aber auch als etwas abseitige Insellage zwischen Gewerbeflächen und Industriehafen charakterisiert. Dieser strukturelle Rahmen wirkt sich als negativer Standortfaktor in Überlegungen und Entscheidungswegen über Investitionen in den Standort aus. Die relative Entfernung zur Innenstadt und die Lage an der Schnellstraße inkl. Durchfahrtsverkehr fasst ein Gesprächspartner folgendermaßen zusammen:

**... und schlecht
erreichbare Insellage
kennzeichneten die
Ausgangslage in
Essen Vogelheim**

„Also, Vogelheim ist schon auch so ein Inselstadtteil, Ringsherum von Gewerbegebieten eingeschlossen. Und trotzdem, wenn man in Vogelheim ist, ist es eine echte Insel, man meint nicht, was für große Industriebereiche Ringsherum sind, weil es hier schon doch sehr eingewachsene, alte Bebauung ist. Es sind auch relativ große Freiflächen dazwischen. Und es ist wirklich, wenn man von der Vogelheimer Straße weg ist, die nächste Parallelstraße ist es ruhig, es ist ruhig, also es ist, ja wir haben immer das Gefühl man ist auf

**Kleinteilige
Eigentümerstruktur
verstärkt unsichere
Entwicklungs-
perspektive**

einer Insel. So, natürlich ist Vogelheim ein wichtiger Wohnungsstandort, durch die Bestände der Wohnungsunternehmen, das heißt es ja schon von den Mieten her eine Struktur ... die nach wie vor wichtig ist, auch dass wir die Essen haben, also sozialer Wohnungsbau, beziehungsweise günstige Mieten. Ja ... insgesamt ist der Essener Norden, ja es ist der Essener Norden, der Essener Süden ist der bevorzugte Teil.“ (H 8: 124-133)

Als weiterer interner Faktor kann die kleinteilige Eigentümerstruktur und die durch sie unklare Entwicklungsperspektive des Standortes die Entscheidung für eine ESG positiv beeinflussen. An keinem der Standorte dominiert ein Wohnungsanbieter mit seinen Beständen das Angebot des Quartiers. Für keinen der Gesprächspartner gab es daher die Option im „Alleingang als Großer“ die Unsicherheiten mit Investitionen am Standort abzufedern. Die kleinteilige Eigentümerstruktur der Standorte war demnach ein wesentlicher Auslöser für das Denken des Szenarios „ESG“.

**Starkes Mieter-
schutzrecht verstärkt
Engagement für
starke Position
der Eigentümer**

Neben den lokalen und gesamtstädtischen Rahmenbedingungen beeinflussen auch gesetzliche Regelungen des Bundes und der Bundesländer die kollektiven Aktivitäten der Eigentümer. Die stark mieterschützende Gesetzgebung erzeugt ein Gefühl der Ohnmacht und Handlungsunfähigkeit. Das Dilemma der mangelnden Umsicht im Umgang mit dem Mietobjekt und der dabei als zu nachlässig empfundenen Ahndung durch die zuständigen Ämter beschreibt ein Gesprächspartner folgendermaßen:

„Schließen einen neuen Mietvertrag ab, ebenfalls mit Kautions, das muss man sich mal vorstellen. Die ARGE oder das Sozialamt zahlen die Kautions, bevor sie die Kautions vom Vormieter abgerechnet habe. Und es gibt kein Theater, wenn ich denen eine Rechnung stelle und sage, das und das und das, es wird akzeptiert, bleibt den ja nichts anderes übrig, ist ja alles nachweisbar. Wenn ich jetzt aber herginge und sagte, von jedem Mieter, der von ihnen Geld bezieht und sage, Leute habt ihr eure Pflichten erfüllt? Gebt uns von dem Vermieter eine Bescheinigung, dass keine Rückstände und sonstige Verbindlichkeiten offen sind, dann erst zahlen wir Ihnen eine neue Wohnung. Nein, fällt denen gar nicht im Traum ein, jetzt stellen Sie sich vor, wenn jemand drei mal innerhalb eines Jahres die Wohnung wechselt, wer noch alle Tassen im Schrank hat, der nimmt drei Monatsmieten Kautions, und das ist meistens immer noch zu wenig.“ (D 4: 132-140)

Tab. 20: Einfluss der Kontextbedingungen auf die Motivation der Akteure
(Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Veränderte Nachfrage			
Kleinteiligkeit der Eigentümerstruktur			
Schwierige Lage des Quartiers in der Stadt			

starkmittelgering

E 5 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren im Entstehungsprozess

Im Folgenden werden die aus der Interviewanalyse ermittelten Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für den Entstehungsprozess erläutert und systematisiert. Für die Systematisierung der Faktoren erschien eine Unterscheidung in externe und interne Faktoren sinnvoll. Die auf das System bezogenen Faktoren beziehen sich auf Themen, die über lokale Zusammenhänge hinaus Bezüge aufweisen. Die internen Faktoren bilden die Muster der Akteure und ihre Beziehung zueinander ab. Zusätzlich erfolgte eine Ordnung in ökonomische, soziale sowie institutionelle Themen.

E 5.1 Hemmnisse für die Entstehung von ESG

Die ermittelten Hemmnisse bestätigen in ihrer Fülle und Ausrichtung, dass die von Mayntz und Scharpf (1995) postulierte übereinstimmende Wahrnehmung der Handlungssituation, eine Herausforderung darstellt. Wie noch gezeigt wird, hemmen Differenzen bei strategischen Ausrichtungen und zeitlichen Präferenzen der Akteure die Entstehung von ESG erheblich.

Übereinstimmende Wahrnehmung der Handlungssituation ist eine Herausforderung

Tab. 21: Hemmnisse bei der Entstehung von ESG
(Quelle: Eigene Analyse und Systematisierung)

	Externe Faktoren (hinsichtlich der Gesamtheit)	Interne Faktoren (Muster der Einzelemente/ Art & Weise der Beziehung)
Ökonomisch		<ul style="list-style-type: none">• Unterschiede in Investitionsstrategie & Problemsicht• Ungleichzeitigkeit bei Investitionsbedarf und Kapitalbindung• hohe Transaktionskosten
Sozial		<ul style="list-style-type: none">• unterschiedliche Altersstruktur• Verschiedene Qualitätsansprüche bei Projekten• Unterschiede in Diskontierungsrate• Kompetitive und feindliche Interaktionsorientierungen• „Nullbeziehung“ – kein Kontakt
Institutionell	<ul style="list-style-type: none">• Unterschiede im Staatsverständnis• Komplexität: strukturelle Effektivlosigkeit	<ul style="list-style-type: none">• Mangel an Führung/Verantwortungsübernahme• Unklare Spielregeln/Intransparenzen

Externe Hemmnisse spielen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle

Die externen Hemmnisse scheinen im Vergleich zu den internen Faktoren eine untergeordnete Rolle zu spielen. Zumindest ergaben die eigenen Untersuchungen ausschließlich institutionelle Faktoren. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die eigentlichen Hemmnisse von ESG in internen und damit häufig in akteursbezogenen Faktoren zu suchen sind.

Unterschiedliches Staatsverständnis und das Gefühl einer strukturellen Einflusslosigkeit durch eigenes Handeln

Als *institutionelle externe Hemmnisse* wirken:

- ein unterschiedliches Staatsverständnis und
- das Gefühl einer strukturellen Einflusslosigkeit jedweden lokalen Handelns

bei den beteiligten Akteuren. Die Vorstellungen bezüglich des Leistungsspektrums durch den Staat, insbesondere der Kommune und dem eigenen Verantwortungsbereich als Eigentümer unterscheiden sich bei den Gesprächspartnern erheblich. Ein Teil der Gesprächspartner tendiert im Selbstverständnis zum Motto „Privat vor Staat“ und übernehmen daher auch Verantwortung für quartiersbezogene Themen. Andere Gesprächspartner handeln stärker nach dem Verständnis des „Versorgerstaates“ und gehen davon aus, dass der Staat für alle Dinge zuständig sei und die eigenen Steuerzahlungen als Leistungsbeitrag bereits genügen. Die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit privaten Kleineigentümern:

„Sondern auch auf die Eigenverantwortung, da weise ich immer drauf hin, ihr seid hier, ihr lebt hier, das ist euer Zuhause und wenn ich in Duisburg Hamborn, oder in X bin, dann muss ich auch in solchen Gesprächen erklären: Leute, ich fahre gleich in mein Zuhause, in meine Gemeinde, wo ich mich auch um Dinge engagieren muss, ob das im Kitabereich ist, oder in der Schule, oder in der Kirchengemeinde. Ihr müsst das hier genauso machen und ich muss mich dann auch um Dinge kümmern, das ist dann auch Verantwortung des Einzelnen. Und nicht zu sagen, ihr macht das schon, ich fahre gleich nach Hause, bin nicht mehr hier und dann müsst ihr auch klarkommen. (M 11: 644-651)“

Vielzahl interner Faktoren kann hemmend wirken

Es wurde eine Vielzahl an hemmenden Einflussfaktoren mit strukturbildendem Charakter ermittelt. So lassen sich als *ökonomische interne Faktoren* im Wesentlichen drei Bereiche festhalten:

- die unterschiedliche Problemsicht und Strategieansätze der Akteure,
- eine Ungleichzeitigkeit bei Investitionsbedarf und Kapitalbindung sowie

- die durch die Kooperation entstehenden hohen Transaktionskosten.

Die unterschiedlichen Problemgewichtungen der Akteure sowie ihre heterogene Strategiewichtung (vgl. Kapitel E 3) behindern insbesondere in der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund, aber teilweise auch im Gründerzeitviertel in Görlitz eine erfolgreiche Übereinkunft der benachbarten Immobilieneigentümer. Zwar konnten die ESG in beiden Fällen mittels der Organisation von Themensitzungen das Kennenlernen und den Austausch der Eigentümer untereinander organisieren, ein offener Austausch über Bewirtschaftungsstrategien und die Entwicklung eines abgestimmten Handelns war insbesondere in Dortmund auch nach mehreren Treffen nicht möglich.

Unterschiedliche Problemsicht

„... also die Meisten halten doch ein bisschen zurück, beim ersten Mal ja, aber sonst. Es ist ja auch ein bisschen schwierig, die einen haben ein größeres Talent zu vermieten, oder die haben Glück, dass sie vielleicht Alteingesessene noch dahaben, Gott erhalte uns die alteingesessenen Mieter und auch in der Leibnizstraße, die machen am wenigsten Probleme. Aber die sterben langsam alle weg. Das ist das Komische, das Unangenehme dabei. Aber die einen oder anderen ... Und manchen ist es auch egal, das Haus ist bezahlt, für irgendeinen Erinnerungswert kriegen sie ihn immer noch los, den Schuppen und sie buttern nichts rein.“ (D 4: 414-420)

Kollektive Maßnahmen können zudem an Ungleichzeitigkeiten im Investitionszyklus der einzelnen Immobilieneigentümer scheitern. So stellten die Eigentümer der Gebäude aus den Ende 1950er bzw. Anfang 1960er Jahren in Essen Vogelheim fest, dass ihre Gebäude entsprechend dem Investitionszyklus zu Beginn des neuen Jahrtausends bereits in die Phase erforderlicher Instandsetzungen und Modernisierungen rückte, während die Gebäude des benachbarten Eigentümers diese noch nicht erreicht hatten:

Ungleichzeitigkeiten in Investitionszyklen

„Und die müssen natürlich zu einem gleichen Zeitraum auch die gleiche Meinung zu den Quartieren haben, die müssen natürlich auch die gleichen Investitionsmittel zur Verfügung haben.“ (L 10: 323-324)

Ein ähnliches Hemmnis zeigte sich in Görlitz bei den Überlegungen zu einer kollektiven Energieerzeugung. Für den Fall eines gleichzeitigen, gemeinsamen Neuaufbaus einer gemeinsamen Energieerzeugung war neben Fragen der Einigung auf das Grundmodell der Wärmeerzeugung insbesondere entscheidend, ob für die ent-

sprechenden Gebäude eine Investition in ein neues Heizungssystem überhaupt in Frage kommt oder nicht zunächst der Kredit für die letzte Heizungsinstallation oder anderweitige Modernisierung abbezahlen ist.

Hohe Transaktionskosten

Ebenso äußern sich Gesprächspartner aus Görlitz und Dortmund über die durch Erarbeitung von gemeinschaftlichen Projekten entstehenden Transaktionskosten. Durch Bezeichnungen wie „Palaverrunden“ (D 4) über anstehende Sitzungen wird verdeckter Unmut über den Zeitaufwand geäußert. Ein anderer begründet seine unregelmäßige Teilnahme an den Sitzungen damit, dass „er doch schließlich noch Geld verdienen müsse“ (E 5). Ein dritter Gesprächspartner drückt seinen Willen die Transaktionskosten möglichst gering zu halten mit folgender Vorstellung zum weiteren Vorgehen aus:

„... also ich denke mal das ist auch ganz ganz wichtig für das Vorhaben an sich, dass man jetzt die Phase des Diskutier-... also aus der Phase des Diskutierens muss man irgendwo auch rauskommen zu konkreten Schritten.“ (T 18: 647-649)

Als soziale Strukturfaktoren wirken sich insbesondere hemmend aus:

- unterschiedliche Diskontierungsraten für die Aufwertungsprojekte bei den Eigentümern aufgrund heterogener Altersstrukturen;
- verschiedene Qualitätsansprüche bei der Ausführung von Projekten und
- kompetitive, ignorante oder gar feindliche Interaktionsorientierungen.

Geringe Diskontierungsraten für langfristige Investitionen bei hohem Altersdurchschnitt der Eigentümer

Die Alterstruktur der Immobilieneigentümer²⁰ liegt zwischen Mitte 30 bis Mitte 70 Jahren, was sich ggf. hemmend auf eine gemeinschaftliche Entwicklung auswirken kann. So geben über 70-jährige Gesprächspartner an, dass bei Ihnen keine Investitionen geplant sind, so lange nicht bestehende Kredite bezahlt sind. Wiederum andere betonen, dass sie bereits seit 50 Jahren am Standort wohnen und bereits alles getan haben, um eine nachhaltige Vermietung zu gewährleisten. Die älteren Gesprächspartner stehen um-

²⁰ An dieser Stelle wird ausschließlich auf die privaten Kleineigentümer Bezug genommen, da sich das Alter der Geschäftsführung bei institutionellen Anbietern nicht auf die Zeitperspektive der Investitionen des Unternehmens auswirken sollte.

fangreichen investiven Maßnahmen skeptisch gegenüber. Keiner von ihnen äußert mittel- bis langfristige Strategieüberlegungen, was als Zeichen gewertet wird, dass die kürzere Lebenserwartung auch zu einer geringen Diskontierungsrate für umfangreiche Investitionen führt.

Auch ein unterschiedlicher Qualitätsanspruch einzelner Eigentümer kann die Diskontierungsrate einzelner Eigentümer bei Projekten schmälern. Ein Eigentümer drückt die unterschiedlichen Qualitätsansprüche am Beispiel der Quartiershausmeister in Dortmund folgendermaßen aus:

**Unterschiedliche
Diskontierungsrate
bei dispersen
Qualitätsansprüchen**

„Es gibt ja auch zwei, ich war ja auch dagegen, dass man zwei einstellt, ich war ja der Meinung man stellt einen ein, meinethalben zwei Tage die Woche, oder drei Tage die Woche und guckt erst mal, was haben wir davon? Aber dann bin ich ja belehrt worden, einer alleine kann nicht, er könnte ja angesprochen werden, weiß der Teufel was, keine Ahnung, jedenfalls war man der Meinung mit einem geht es nicht, es müssen zwei sein. [...] Das waren auch so Dinge, musste Berufsbekleidung her, mussten Berufsschuhe her, eine Kappe her, mussten Handy her, Telefon her, Fax, und Pc, und Internetanschluss. Das sind alles so Dinge, wo ich der Meinung bin, das braucht man nicht zu so einer Anfangsphase, man muss erst mal gucken, was läuft da?“ (E 5: 234-238; 269-272)

Das gewählte Zitat verdeutlicht neben den dispersen Qualitätsansprüchen zwischen den Eigentümern auch die gescheiterte Suche nach einem für alle Eigentümer tragfähigen Kompromiss. Die Diskontierungsrate des zitierten Eigentümers ist bei diesem Projekt offenbar niedriger als die der Entscheidungsträger.

Insbesondere im Fall Dortmund ließ sich der Mangel an Gemeinsamkeiten in den ersten zwei Jahren nicht beseitigen:

„Es ist so, es sind noch keine Beziehungen glaube ich entstanden unter den Akteuren, die für sich genommen so gute Sachen machen. Die telefonieren noch nicht genug und treffen sich noch nicht genug.“ (G 7: 652-654)

In der Tendenz ablehnende Interaktionsorientierungen sind für die Entstehung von ESG ein Hemmnis. Dies zeigt sich in den Fallstudien in Dortmund und Görlitz in den kompetitiven, ignoranten bis feindlichen Interaktionsorientierungen. Die ignoranten bzw. feindlichen Interaktionsformen werden von den Gesprächspartnern zum Beispiel folgendermaßen geäußert:

**Ablehnende
Interaktions-
orientierungen
zwischen
Eigentümern**

„Aber was wird gemacht? Gar nichts, die sagen: Ich mich dran beteiligen? Die Eigentümer sollen 40 Euro bezahlen im Monat, für einen Straßenhausmeister, haben Sie sicher gelesen? Ich bezahle, werde bezahlen, die sagt: Ich bezahlen? Wir fahren in Urlaub für das Geld, interessiert mich doch nicht, wie das hier aussieht.“ (F 6: 516-519)

„Also in meinen Augen ist das ein Arschloch, das sagt er aber auch von mir. Gut, damit kann ich leben ... und das ist der Oberschwätzer und ... er will halt gerne überall dabei sein. Okay, wenn das was von ihm kommt ehrlich gemeint wäre, ist es aber nicht. Gut, nun werde ich mich dazu nicht äußern. Also er hat diesbezüglich auch einen Namen in Görlitz, also ist da auch bekannt, aber das, denke ich mal, wird schon ein Konflikt werden ... ihn einerseits dazu zu bewegen, sich dort wirklich engagiert mit einzubringen und dann beispielsweise bei seinem Mieterklientel ... das, was er von anderen verlangt, auch bei sich selbst umzusetzen. Aber das wird ein zäher, sicherlich spannender Kampf werden.“ (T 18: 502-510)

Konkurrenzsituation als Anbieter am Wohnungsmarkt

Auch die Wettbewerbssituation als Anbieter am Wohnungsmarkt ist für die Gesprächspartner ein Thema. Allerdings erfolgt dazu keine grundsätzlich negative Aussage. Vielmehr resultiert die Nennung im Kontext der eigenen Abhängigkeit von den Bewirtschaftungsstrategien der Nachbarn. Oder die Wohnraumausstattung bzw. der eigene Service wird als Profilierungsmöglichkeit positiv gewertet.

Tab. 22: Ausprägung der Hemmnisse bei den Fallstudien
(Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Externe			
Institutionell			
Interne			
Ökonomisch			
Sozial			
Institutionell			

■ stark ■ mittel ■ gering

Institutionelle interne Hemmnisse zeigen sich insbesondere in:

- einer mangelhaften Führungs- und Verantwortungsübernahme durch die Eigentümer sowie
- unklaren Spielregeln bezüglich der Funktionsweise der ESG.

Eine mangelnde Verantwortungsübernahme zeigt sich in seiner deutlichsten Ausprägung am Standort Brunnenstraßenviertel in Dortmund. Hier haben sich in den ersten zwei Jahren innerhalb der Gruppe keine Rollen institutionalisiert. Dies zeigte sich u. a. darin, dass sich keiner der Eigentümer bereit erklärte, als Sprecher der Gruppe zu fungieren. Die „Zugpferde“ der ESG sind insbesondere öffentliche Vertreter der Stadtverwaltung oder einzelne Eigentümer, die ihre Bezugspunkte nicht ausschließlich im Brunnenstraßenviertel haben bzw. mittels eigener Initiativen ihre Energien dosiert einsetzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich die ESG ohne veränderte Aufgabenverständnisse und neue Lösungsansätze auflöst.

Mangelhafte Verantwortungsübernahme in der Gruppe

Unklare Spielregeln treten auf, wenn die Entscheidung zur Realisierung von Projekten intransparent ist bzw. nur durch einzelne Gruppenmitglieder getroffen wird. In Dortmund bewirkte der Mangel an institutionalisierten Rollen und dem bestehenden Entscheidungsdruck im Modellvorhaben, dass nur eine kleine Gruppe in Entscheidungsprozesse einbezogen war. Für einige Eigentümer stellt sich nun die Ausgestaltung der Projekte als intransparent dar. Das in der Außenwahrnehmung imageträchtige Projekt der Quartiershausmeister ist ein wirksames Projekt mit positiven externen Effekten. Dies scheint ein wesentlicher Grund dafür zu sein, dass anderthalb Jahre nach dem Start des Projektes, im August 2010, nur 20 statt der benötigten 40 Eigentümer die monatliche Zahlung leisten, demnach also viele Eigentümer als „Trittbrettfahrer“ von Projekt profitieren.

Unklare Spielregeln und Intransparenzen

E 5.2 Erfolgsfaktoren für die Gründung einer ESG

Auch bei den Erfolgsfaktoren bildet die Übereinstimmung von Interessen und Handlungsorientierungen die Grundprämisse i. S. von Mayntz und Scharpf (1995) für die Entstehung einer Institution. In welche Richtung diese gemeinsamen Interessen bei ESG gehen, ließ sich aus den Gesprächen folgendermaßen ermitteln.

Gemeinsames Interesse als Grundprämisse für den Erfolg

Externe ökonomische Erfolgsfaktoren sind:

- eine ähnliche Problemsicht (und daraus abgeleitet eine ähnliche Zielstellung);
- eine zumindest stabile Nachfrage am Wohnungsmarkt und
- monetäre Anreize der Kommunen.

Tab. 23: Erfolgsfaktoren bei der Entstehung von ESG
(Quelle: Eigene Analyse und Systematisierung)

	Externe Faktoren (hinsichtlich der Gesamtheit)	Interne Faktoren (Muster der Einzelelemente/ Art & Weise der Beziehung)
Ökonomisch	<ul style="list-style-type: none"> • Ähnliche Problemsicht/ Ziele • Stabile Nachfrage am Wohnungsmarkt • Monetäre Anreize der Kommune 	<ul style="list-style-type: none"> • Langfristiges Investitionsinteresse • Investitionsmittel vorhanden • Zeitlich übereinstimmender Investitionszyklus • Positive Effekte absehbar
Sozial	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung/ Anerkennung durch Stadt und Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Gegenseitiges Vertrauen • Gute Nachbarschaft bei Mietern • Verantwortungsübernahme/ Lokomotive
Kulturell		<ul style="list-style-type: none"> • Identifikation mit dem Standort • Grundverständnis der Gesamtverantwortung als Eigentümer
Institutionell	<ul style="list-style-type: none"> • Vernetzung in der Stadt-/Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Kleine Gruppengröße • Ausreichend zahlende Akteure

Übereinstimmende Problemsicht bei Eigentümern

Die ähnliche Problemsicht meint ein übereinstimmendes Verständnis einer Quartiersrentabilität, bei der der eigene Erfolg auch von den Strategien der benachbarten Immobilienbesitzer abhängt. In allen drei Fallstudien wird dieses durch einzelne Gesprächspartner thematisiert. Die Reichweite dieser Erkenntnis mag im Einzelfall unterschiedlich sein. So äußert sich ein Eigentümer ganz klar über den positiven Effekt eines abgestimmten Vorgehens, während ein anderer deutlich verhaltener die individuellen Vorteile der Gemeinschaft beurteilt.

Stabile Nachfrage am Wohnungsmarkt

In den Städten Essen und Dortmund bildet eine stabile Nachfrage am Wohnungsmarkt eine sichere Investitionsperspektive für die Immobilieneigentümer im Vergleich zur stark sinkenden Nachfrage in Görlitz. Auch wenn bereits insbesondere bei den institutionellen Eigentümern der demografische Wandel die Zukunftsstrategien beeinflusst, wird eher die Anpassung der Bestände denn ein Rückzug aus dem Markt favorisiert.

Anreize durch öffentliche Förderung

Die Möglichkeit von Kommunen, Ländern oder dritten Institutionen Fördermittel als monetäre Anreize zu geben, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor in der Entstehungsphase von ESG. So ermöglichen diese Mittel eine professionelle Moderation in der Findungsphase und stellen neben der finanziellen Hilfe auch eine Anerkennung

öffentlicher Institutionen für die privaten Bemühungen dar. Der Einsatz der Mittel erfolgt in Dortmund als Anreizmechanismus zur Aktivierung der Eigentümer, in Görlitz ermöglichen sie ansonsten unrealisierbare Projekte und in Essen löst der Umbau des Zufahrtbereiches ebenfalls ein Sachproblem. Der Einsatz der öffentlichen Förderung dient aber auch als Anerkennung gegenüber den privaten Aufwertungsmaßnahmen.

Die Anerkennung privater Leistungen durch die Stadtverwaltung bzw. -politik kann den Entstehungsprozess der ESG positiv beeinflussen. Ein Großteil der Gesprächspartner in den ESG-Standorten in Essen und Görlitz erwähnen von sich aus die positive Wahrnehmung durch Politik, Tagespresse oder Vertreter der Stadtverwaltung. Sie schreiben der Initiative die Macht zu, diese Aufmerksamkeit zu ihrer aller Vorteil zu bewirken. Die Anerkennung der Tätigkeit kann in diesen beiden Fällen als zentrales Motiv benannt werden. Das Beispiel der Dortmunder ESG zeigt allerdings auch, dass öffentliche Wahrnehmung und monetäre Förderung allein nicht ausreichen.

**Wahrnehmung
durch Politik und
Öffentlichkeit**

„... was mich, fasziniert, was der Verein oder [Namensnennung] erreicht, dass bei jeder Veranstaltung die Stadt, Stadtwerke dabei sind, dass verschiedene Institutionen dabei sind, ich weiß jetzt nicht wie die heißt, die junge Frau von der Stadt, aber die ist jedes Mal und die war schon vor fünf Jahren, wo wir bloß mal so zusammen gegessen haben hier im Haus, da war die schon dabei. Also das ist wirklich auch, ich sage mal diese, dass das noch, nach Außen hin bekannt ist. Das, dass die Stadt sagt, jawohl wir schicken hier mal diese Vertreter vom Bauamt oder ich weiß nicht Wohnungsförderung oder was die dort macht. Das andere Eigentümer in der Stadt hier, Eigentümerstandorte oder so was auf einmal sagen: Mensch, was macht denn ihr dort oben? [...] Der hat mich jetzt auch mal angerufen: Was macht denn ihr und sag mal, ihr kriegt das Geld? Das ist so, also ... also das ist bekannt, dass da irgendwas passiert und das ist ja auch schon was.“ (U 19: 496-509)

Als *institutioneller externer Erfolgsfaktor* wirkt sich insbesondere eine gute Vernetzung in Stadtverwaltung und -politik aus. Das Wissen um aktuelle Diskussionen über Prioritätensetzungen in stadtentwicklungspolitischen Fragestellungen, aber auch die gute Kenntnis verwaltungsinterner Entscheidungswege erleichtert es diesen ESG, ihre begrenzten Ressourcen zielgenau einzusetzen. Allerdings entsteht dieses Wissen und Netzwerk zumeist erst nach Jahren. Dies setzt wiederum einen zeitlichen Aufwand und die

Wertschätzung dieses sozialen Netzwerkes voraus. Insbesondere in Dortmund hält man sich stattdessen für strukturell benachteiligt. So äußert sich einer der Eigentümer über den Einfluss im politischen Raum:

„Es könnte sich was verändern, ob sich was verändert weiß ich nicht, aber es scheint so zu sein, dass diese Umwidmung der Straße nicht so ohne weiteres möglich ist, wobei ich rausbekommen habe, dass dafür ein Ratsbeschluss langen würde. Aber der müsste gemacht werden, da denke ich wieder das ist ein Problem, wenn das in der Südstadt wäre, dann wäre da eine Spielstraße. Weil die im Rat eine bessere Lobby haben als die Nordstadt.“ (E 5: 191-195)

Ein anderer Gesprächspartner stellt fest, dass in der Initiative offenbar die Wertschätzung des öffentlichen Engagements fehle:

„... die haben die Absprache, dass es eigentlich immer einer von den beiden auch, solange es solche Treffen gibt, dabei sein werden, und die füllen auch die Rolle aus, sie fühlen sich auch immer da als Ansprechpartner der Stadt und nicht als Ansprechpartner des Wohnungsamtes. Das wird meines Erachtens auch ein bisschen zu wenig gewürdigt, [...] Wenn man auf der anderen Seite aber sieht, wie das Wohnungsamt an der Stelle jedes Thema, dass da aufkommt wirklich versucht mit einer Zuständigkeit zu vernetzen in der Stadtverwaltung, dann ist das schon sehr schön zu sehen und aus Verwaltungssicht auch wirklich sehr innovativ.“ (G 7: 429-438)

Tab. 24: Ausprägung der Erfolgsfaktoren in den Fallstudien
(Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
System			
Ökonomisch			
Sozial			
Institutionell			
Struktur			
Ökonomisch			
Sozial			
Institutionell			
Kulturell			

starkmittelgering

Als *interne ökonomische Erfolgsfaktoren* zeigen sich in der zeitlichen Dimension insbesondere:

- ein übereinstimmendes langfristiges Investitionsinteresse und
- der zeitlich übereinstimmende Investitionszyklus, der die finanziellen Aufwendungen sinnvoll erscheinen lässt.

Zusätzlich wirken sich die:

- Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen auf den Investitionswillen und
- auch realisierbare wie zeitlich überschaubare Refinanzierungsmöglichkeiten aus.

So wird sich in Görlitz eine kollektive Wärmeerzeugung nur verwirklichen lassen, wenn alle Beteiligten nicht nur diese Investition als richtig bewerten, sondern zusätzlich niemand von ihnen bereits vor fünf Jahren eine neue Heizungsanlage gebaut hat, die derzeit noch abzuzahlen ist. Einer der Eigentümer beschreibt diesen Umstand folgendermaßen:

„... wir machen es ja, es ist nur ungleich schwieriger. Es wäre von Vorteil, wenn wir möglichst Gewerbebetreibende z. B., oder andere Unternehmen an den Tisch bekommen. Und die müssen natürlich zu einem gleichen Zeitraum auch die gleiche Meinung zu den Quartieren haben, die müssen natürlich auch die gleichen Investitionsmittel zur Verfügung haben. Ich sage mal, über alle sind ja hier auch 30 Mio. investiert worden. Das gehörte natürlich auch alles, das ist natürlich auch wichtig, weil [Namensnennung eines Unternehmens] Kraft hatte, damals hatte [Namensnennung eines Unternehmens] auch Kraft und wir können das auch meistern. Das ist nicht immer so einfach, nicht? Da die Investoren auch zum gleichen Zeitpunkt zu gewinnen. (L 10: 321-328)

Gleiches und zeitlich übereinstimmendes Investitionsinteresse

Bestehende Verbindlichkeiten oder ein grundsätzlich geringes Investitionsvolumen der Eigentümer schmälern den Handlungsspielraum. So äußern einzelne Gesprächspartner den Verdacht, dass Nachbarn unterhalb der Wirtschaftlichkeitsgrenze vermieten und damit auch keinen finanziellen Spielraum für Investitionen haben.

Eine sichere Refinanzierung der Investitionen durch eine sichtbare Aufwertung der baulichen und öffentlichen Anlagen ist ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor für kollektives Handeln. Die ESG in Essen und Görlitz haben sich für nachhaltig wirkende Maßnahmen mit sofortigen positiven Image- und Gestaltungseffekten entschieden. Die Refinanzierung dieser Investitionen ist mit einem zeitlich langfristigen Horizont konzipiert.

Positive Effekte für sichere Refinanzierung der Investitionen

Als soziale interne Erfolgsfaktoren von ESG sind:

- gegenseitiges Vertrauen zwischen den Beteiligten,
- eine gute Nachbarschaft zwischen den Mietern und
- die Verantwortungsübernahme Einzelner für die Gemeinschaft

zu nennen.

Vertrauen zwischen den Eigentümern

Das gegenseitige Vertrauen bezieht sich zum einen auf die Beziehung zwischen den Eigentümern, welche durch die Gesprächspartner, teilweise sehr emotional, beschrieben wird. Zusätzlich wird verdeutlicht, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen Moderator und Eigentümern bestehen sollte, um in einer solchen Gemeinschaft sehr individuelle Ursachen für Inaktivität und problematische Vermietungs- und Sanierungssituationen erfassen zu können. Diesen Umgang mit teilweise sehr privaten Beweggründen beschreibt ein Gesprächspartner folgendermaßen:

„Beim privaten Kleineigentümer muss es eine dritte Person geben, wo man auch was abladen kann, wo man vertrauensvoll eine Information hinbringen kann mit der Hoffnung, dass eine Abhilfe geschaffen wird.“ (V 20: 491-493)

Gute Nachbarschaft zwischen Mietern

Besteht in einer Nachbarschaft eine gute Sozialgemeinschaft zwischen den Mietern, so kann diese eine niedrige Fluktuationsrate bewirken und investitionswilligen Eigentümer einen positiven Eindruck über die zukünftige Entwicklung des Standortes vermitteln. Insbesondere in Essen Vogelheim wirkten sich gute Beziehungen innerhalb der Bewohnerschaft positiv auf die Investitionsentscheidung der Unternehmen aus. In Dortmund und teilweise auch in Görlitz leiten die Gesprächspartner aus der partiell schwierigen Mieterklientel auch negative Emotionen gegenüber den benachbarten Immobilieneigentümern ab. Wobei deutlich unterschieden wird, in sozial bedürftige und sozial auffällige Mieter. Letztere werden als problematisch für die Standortentwicklung eingestuft.

Verantwortungsübernahme Einzelner für die Gemeinschaft

Offenbar benötigt eine erfolgreiche ESG eine „Lokomotive“, die den Prozess in Fahrt hält. Diese bereits in Kapitel E 1.2 diskutierte Rollenverteilung innerhalb der ESG lässt sich an Essen und Görlitz positiv belegen und zeigt im Fall Dortmund zugleich, welche Folgen der Mangel einer solchen Führungspersönlichkeit haben kann.

Kulturell interne Erfolgsfaktoren sind:

- eine starke Identifikation mit dem Standort bzw. der Region sowie
- ein umfassenderes Verständnis einer Gesamtverantwortung als Eigentümer.

Letzteres ermöglicht überhaupt erst die Möglichkeit neue Wege zu gehen. Dabei spielen vermutlich Bildungshintergründe und politische Überzeugungen eine Rolle. Aber auch traditionelle sozialdemokratische Verbundenheiten beeinflussen die intensivere Auseinandersetzung mit Investitionen. Eines der Unternehmen drückt diese so aus:

„... hier kommen ja Stahlarbeiter und Bergarbeiter hin, wir kommen ja aus der Industriekultur, das heißt bei uns wohnen ja noch 13, 15 000 ehemalige und aktive Bergarbeiter. Und da können sie ja auch in dem Konzern, müssen sie da, ich sag mal ... ordentlich mit denen umgehen, das heißt sie müssen bei Mietpreisen etwas moderater sein, sie müssen die Quartiere auch besonders im Fokus haben, ...“ (L 10: 358-362)

Die Identifikation mit dem Standort kann durch familiäre Verbundenheit mit dem Ort, eigene Lebenserfahrung oder auch regelmäßige Besuche entstehen. Je nach Standort und Größe des Unternehmens haben die ESG Standorte eine besondere Bedeutung für die Eigentümer. Ihre emotionale Beziehung drückt sich in unterschiedlichem Habitus und in Handlungsstrategien aus (vgl. Kapitel E 1 und E 3).

Identifikation mit dem Standort

Als institutionelle interne Erfolgsfaktoren können:

- eine in Relation zum Standort kleine Gruppengröße und
 - eine, entsprechend der Finanzierungshöhen ausreichend zahlende, Akteursgruppe
- benannt werden.

Die heterogene Fallstudienauswahl veranschaulicht deutlich, dass es sich bei diesen Faktoren weniger um absolute als relationale Größen handelt. Entscheidend ist, dass durch die beteiligten Akteure möglichst viel Eigentum steuerbar ist und zusätzlich die erforderlichen Finanzen bereitgestellt werden können. Wird der erstere Faktor nicht erfüllt, schmälert dieser Umstand ggf. die Wirkung der ESG. Kann der letztere Faktor nicht erfüllt werden, scheitert ggf. die ganze Initiative.

Gruppengröße im Verhältnis zur repräsentierten Struktur von Bedeutung

E 6 Zwischen strategischem Netzwerk und Gemeinschaftsorganisation: institutionelle Ausprägung bei ESG

Im Folgenden sollen die institutionellen Merkmale von ESG analysiert und typisierend zusammengefasst werden. Dafür wird auf die von Ostrom (1999) definierten Relevanzbereiche für die Entstehung von Institutionen als Strukturierungshilfe zurückgegriffen (vgl. Kapitel B 2.2). Ostrom stellt als zentrale Aussage fest, dass Individuen zu kollektivem Handeln fähig sind, weil sie Institutionen bilden können.

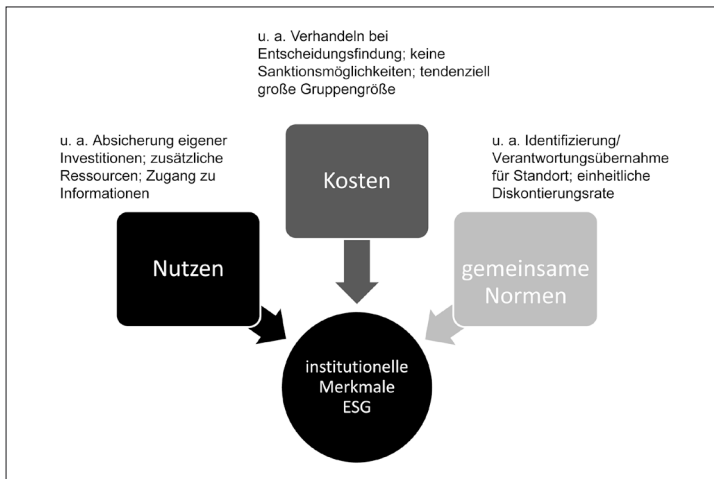


Abb. 30: Institutionelle Ausprägung von ESG (Quelle: Eigene Analyse und Darstellung)

Für die Entstehung einer Institution bewerten Individuen für sich die Kosten sowie den Nutzen verschiedener institutioneller Designs und lassen zugleich ihre Normen und Diskontierungsraten in den Entscheidungsprozess einfließen. Welche konkreten Kosten, Nutzen und Normen bei den Akteuren der untersuchten ESG eingeflossen sind und welche institutionellen Faktoren die ESG prägen, wird im Folgenden ausgeführt.

Kosten, Nutzen und gemeinsame Normen bestimmen die institutionellen Merkmale

E 6.1 Die Generierung von Nutzen durch ESG

Ein durch die Institution entstehender Nutzen kann bei ESG durch folgende Aspekte erzielt werden:

Nutzen durch die Institution mittels ...

- zusätzliche Ressourcen,
- einen verbesserten Zugang zu Informationen,
- die Senkung von Transaktionskosten.

Alle Aspekte sind eng mit den in dem Kapitel E 4 ausgeführten Motiven für die Entstehung von Institutionen verknüpft und werden daher an dieser Stelle ausschließlich unter dem Nutzenaspekt erläutert.

Verfügbarkeit zusätzlicher Ressourcen

Zusätzliche Ressourcen erlangen die ESG durch die Bündelung eigener Finanzmittel sowie durch institutionelle Förderungen aus öffentlichen Förderprogrammen. In allen drei untersuchten Fällen finanzieren die benachbarten Eigentümer kollektive Maßnahmen mit Hilfe privater Beiträge. Umfang und inhaltliche Ausrichtung unterscheiden sich dabei erheblich. Trotzdem kann für alle drei Standorte festgehalten werden, dass die Projekte durch keinen der Immobilieneigentümer allein realisiert worden wären. In zwei der drei Fälle werden neben den privaten Beiträgen auch öffentliche Fördermittel in maßgeblichem Umfang eingesetzt. Für die Vergabe der Fördermittel war die Tatsache, dass hier institutionell und nicht durch eine Privatperson gefördert wurde, ausschlaggebend. So würde die Co-Finanzierung durch die ARGE bei der ESG in Dortmund ohne den übergreifenden Zusammenhang der Standortgemeinschaft nicht für einen einzelnen Eigentümer bereitgestellt werden. Ebenso hätte die Stadt Essen ohne den gemeinschaftlichen Auftritt der Standortgemeinschaft zu diesem Zeitpunkt nicht die Mittel für die Einrichtung einer Linksabbiegerspur an der Kreuzung zur Gladbecker Straße oder die Begrünung der Vogelheimer Straße bereitgestellt.

Erleichterter Zugang zu zusätzlichen Informationen

Auch der Zugang zu Informationen kann durch die Etablierung einer Institution erleichtert werden. So erweitert bereits eine Einladung aller Eigentümer das Wissen über die Eigentümerstruktur des Standortes. Zudem können weiterführende Gespräche eine Intensivierung des Kontaktes und die Information über Gemeinsamkeiten und Gegensätze erbringen. Zusätzlich erweitert sich durch die größere Anzahl der Beteiligten die Chance auf weitere Informationen über öffentliche Förderprogramme und Standortentwicklungsstrategien der Stadt. Jede zusätzliche Information erweitert die Wissensbasis für die eigenen Entscheidungen und bietet daher grundsätzlich für jeden Eigentümer einen Nutzen.

Tab. 25: Beurteilung des Nutzens der ESG durch die Akteure der Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Verfügbarkeit von öffentlichen Ressourcen			
Verfügbarkeit von Ressourcen innerhalb der ESG			
Zugang zu Informationen			
Senkung Transaktionskosten			
Gesamttenenz			

starkmittelgering

Wenngleich Institutionen auch erhebliche Transaktionskosten erzeugen können, kann eine Institution bezogen auf ein bestimmtes Ziel auch zur Minimierung von Transaktionskosten dienen. So wäre es zwar theoretisch möglich, dass eines der Wohnungsunternehmen bei andauernder Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit eine ähnliche Aufwertung des Standortes durch die Stadt Essen hätte erreichen können. Der Aufwand, also die Transaktionskosten, zur Erzielung eines ähnlichen Kompromisses durch ausschließlich ein Unternehmen, darf jedoch als wesentlich höher eingeschätzt werden. Ebenso hilft der gegründete Verein in Görlitz den wesentlichen Protagonisten, die öffentliche und politische Aufmerksamkeit auf den Standort zu lenken, was ohne die Institution nur mit einem anderweitigen Mehraufwand oder eventuell gar nicht gelungen wäre. In Dortmund tritt die Senkung von Transaktionskosten in einer anderen Konstellation auf. Die Initiatoren der ESG, also die öffentlichen Vertreter der Stadt, erzielen mit einer ESG im besten Fall einen einheitlichen Ansprechpartner der Immobilieneigentümer für die zukünftige Entwicklung des Standortes Brunnenstraßenviertel.

Senkung der
Transaktionskosten

E 6.2. Mit der ESG-Institution verbundene Kosten

Dem erwarteten Nutzen durch die Institution stehen erwartete Kosten gegenüber, die sich im Wesentlichen aus:

Die erwarteten Kosten unterscheiden sich je nach institutionellem Kontext

- der Art des institutionellen Kontextes,
- der Entscheidungsfindung,
- bestehenden Sanktionsmöglichkeiten,
- der Anzahl der Beteiligten und
- dem erforderlichen Koordinationsmodus

ergeben. Diese Faktoren stehen in enger Beziehung zueinander. Zudem begünstigen bestimmte institutionelle Kontexte Interaktionsformen, die wiederum die erwarteten Kosten senken können (vgl. Kapitel B 2.4).

Organisationsstruktur bestimmt Interaktionsmodi

Die Bündelung des Kollektivs in möglichst kleine, zur Entscheidung befähigte Gremien beeinflusst die von der Institution erwarteten Kosten erheblich. Die Art des institutionellen Kontextes, zwischen „Organisation“ bis „anarchischem Feld“, entscheidet nach Scharpf (2000) bereits über die verschiedenen Möglichkeiten von Interaktionsformen, von einseitigem Handeln bis hierarchischer Steuerung. Diese wiederum sind mit unterschiedlichen Arten der Entscheidungsfindung verbunden, die verschieden hohe Transaktionskosten auslösen.

Die untersuchten Fallstudien repräsentieren drei verschiedene institutionelle Typen (vgl. Kapitel B 2.3): eine gegründete Organisation in Görlitz, ein strategisches Netzwerk in Essen und eine Quasi-Gruppe in Dortmund. Die Zuordnung in Dortmund erfolgt anhand des Analyseergebnisses, welches für die ESG eine Gruppe diagnostiziert, welcher extern ein Erwartungshorizont zugeschrieben wird, welcher sich jedoch nicht durch die inneren Organisationsprozesse bestätigt (North 1992).

Görlitz: eingetragener Verein ermöglicht Aufgabenteilung bei gleichzeitigem Handeln autonomer Einheiten

Die Organisationsform in Görlitz, der eingetragene Verein, ermöglicht eine per Satzung eindeutig geregelte Aufgabenverteilung und Entscheidungsfindung. Zugleich stellt er die unverbindlichste der formalen Rechtsformen dar. Die Stärke dieser Organisation liegt in einer möglichst breiten Interessensvertretung für Immobilieneigentümer. Allerdings haben diese die Möglichkeit, ohne Angabe von Gründen zum Ende des Jahres den Verein zu verlassen. Dies bedeutet, dass auch die durch den Vereinsvorstand getroffenen Entscheidungen nur eine mittel- bis langfristige Wirkungen entfalten, wenn sie die Interessen der Mitglieder nicht repräsentieren. Ob von den Mitgliedern unpopuläre Entscheidungen getragen werden, wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit es der Or-

ganisation gelingt, einen Nutzen in den Augen der Mitglieder zu erzeugen. Die Interaktion zwischen den Eigentümern ist im Wesentlichen ein Handeln autonomer Einheiten, die jedoch über die ESG miteinander verbunden sind. Einer der Eigentümer bringt diesen Zusammenhang folgendermaßen zum Ausdruck:

„... wir sind schon dabei, konkrete Maßnahmen vorzubereiten, die dem Gesamtanliegen Rechnung tragen, wo wir dann natürlich auch nicht darauf warten, was jetzt die Gründerzeitgemeinschaft als Ganzes sich überlegt, also dass der Prozess des Sich-klar-Werdens darüber, was man nun wirklich will, nicht ganz einfach ist, das ist mir auch klar, und wenn ich jetzt nur darauf warten würde, diesen Anstoß von außen zu bekommen, wäre ich schlecht beraten. Ich kann mich nicht darauf verlassen, Entscheidungen, die wir jetzt treffen müssen, nicht zu treffen, nur weil andere uns halt die Vorlage nicht liefern. Aber das, was wir zumindestens jetzt angegangen sind, das, was wir jetzt planen, das, was wir jetzt vorhaben, deckt sich also völlig mit den Zielen der Gründerzeitgemeinschaft. Das ist das, was ich so meine, also dass jeder Einzelne natürlich für die Objekte, für die er die Verantwortung trägt, sich mit konkreten Gedanken auseinandersetzt: Was passiert in den nächsten Jahren? Das in die Eigentümergemeinschaft einbringt und die als Ganzes dann natürlich die Quintessenz daraus zieht und sagt: Das ist der richtige Weg.“ (T 18: 685-698)

Die beteiligten Unternehmen in Essen Vogelheim bilden ein strategisches Netzwerk, durch das die Bewirtschaftungsstrategien abgeglichen und gemeinsame Projekte festgelegt wurden. Die Gründung einer Organisation stand zu keinem Zeitpunkt zur Debatte. Alle erforderlichen strategischen Grundentscheidungen wurden durch die Geschäftsführungen der Unternehmen als autonome Einheiten verhandelt. Die operative Umsetzung erfolgte dann durch Mitarbeiter in Arbeitsgruppen. Das Netzwerk hat zudem eine eindeutig zeitlich befristete Laufzeit. Mit Fertigstellung der geplanten Maßnahmen gingen sowohl die Koordinationsrunden mit der Stadt wie auch der intensive Austausch zwischen den Unternehmen zurück.

„... ja der Druck ist da auch raus, dafür habe ich dann schon wieder zu viele andere Dinge, die gemacht werden müssen und komme ich im Moment auch nicht zu. Aber ich bekomme auch keine Nachfragen mehr von den Wohnungsunternehmen, macht doch noch mal was. Und ... Also wir haben in den Hochzeiten hier mit dem Wohnungsunternehmen, ich sage mal das war der Zeitraum 2005-2007, haben wir hier Arbeitsgruppen gehabt, wir haben uns regelmäßig getroffen. [...] Das war ein ganz aktiver Prozess und dann ist das so ein bisschen ruhiger geworden.“ (H 8: 328-335)

**Essen:
Strategisches
Netzwerk
autonomer
Einheiten**

ESG in Dortmund: Anarchisches Netzwerk oder Quasi-Gruppe

Die ESG in Dortmund kann in der Systematik von Scharpf (2000: 91) als anarchisches Netzwerk mit einseitigem Handeln eingeordnet werden. Als ebenfalls zutreffend erscheint die durch North (1992) formulierte Bezeichnung einer Quasi-Gruppe. So erfolgte aufgrund der externen Antragstellung als Förderprojekt die Gruppendefinition als Eigentümergemeinschaft, die sich durch die Interaktionsarten in Form gemeinsamen Handelns zum Zeitpunkt der empirischen Untersuchungen im Oktober 2009 nicht bestätigte.

Tab. 26: Beurteilung der Kosten der ESG durch die Akteure der Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Grad der formalen Organisation			
Aufwand zur Entscheidungsfindung			
Aufwendungen für evtl. Sanktionen (sozial/rechtlich)			
Eingeschränkte Handlungsfähigkeit durch Gruppengröße			
Einfluss des Koordinationsmodus			

 hoch  mittel  niedrig

Niedriges Maß an rechtlichen Sanktions- möglichkeiten

Alle drei Fallstudien zeichnen sich durch ein nur geringes Maß an rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten und ein mittleres Maß an sozialen Sanktionsmöglichkeiten zwischen den Immobilieneigentümern aus. Einer der Eigentümer drückt diesen Umstand folgendermaßen aus:

„Äh, deswegen sollte man halt erzwingen, dass man was bekommt. Und das is eben die Kunst und das kriegt man eigentlich bloß mit so nem Verein hin, dass man mit moralischem Druck das machen kann. Also unter dem Motto: Du hast doch gesagt, du findest das gut. Und wenn du das gut findest und willst es haben, dann musst du was bezahlen.“ (P 14: 719-722)

Kein Zwang zur Beteiligung an kollektiven Aufwer- tungsmaßnahmen

Es bestehen keine rechtlichen Zugriffsmöglichkeiten auf nicht freiwillig integrierte Eigentümer durch die Gruppe und auch die Sanktionsmöglichkeiten bei zunächst bereitwilligen Akteuren sind im Falle einer Nichteinhaltung gering. Anders als bei den per Satzung durch die Kommune festgesetzten BIDs, besteht an keinem der un-

tersuchten ESG Standorten ein rechtlicher Zugriff auf benachbarte Immobilieneigentümer, falls sie sich nicht an den Aufwertungsmaßnahmen beteiligen. Auch kann an keinem der Standorte, in Ermangelung einer landesgesetzlichen Regelung, auf Antrag der Eigentümer ein solches Gebiet per Satzung festgesetzt werden. Daher dominiert bei der Entscheidungsfindung in den Fallstudien das „Verhandeln“ autonomer Einheiten als Interaktionsmodus zwischen den Akteuren. Diese Situation wird aufgrund von Herausforderungen wie Informationsasymmetrien oder auch opportunistischem Verhalten Einzelner von Scharpf (2000: 210) als „Verhandlungsdilemma“ beschrieben (vgl. Kapitel B 2.3).

Tab. 27: Institutionelle Merkmale der Fallstudien
(Quelle: Eigene Bewertung und Darstellung)

	ESG Dortmund	ESG Essen	ESG Görlitz
Struktur	Quasi-Gruppe	Strategisches Netzwerk	Organisation (e. V.)
Zusätzliche finanzielle Ressourcen	mittel	gering	hoch
Zugang zu zusätzlichen Informationen	hoch	hoch	hoch
Gruppengröße	groß	klein	mittel
Zeitperspektive	unbestimmt	Beendigung nach Projektrealisierung	open end
Dominante individuelle Interaktionsorientierung	egoistisch-rational	kooperativ	kooperativ bis egoistisch-rational
Soziale Handlungskoordination	Verhandeln	Verhandeln	Verhandeln (teilw. Abstimmung)

Bei fehlenden rechtlichen Sanktionen bleiben den Akteuren eventuell noch soziale Sanktionsmöglichkeiten. Diese sind in den untersuchten Fällen jedoch bestenfalls mittelmäßig ausgeprägt. So bestehen im Fall von Essen Vogelheim ganz offensichtlich eine Grundsympathie zwischen den Hauptakteuren und ein Respekt gegenüber den Leistungen der Partner. Zusätzlich bestand zwischen den Partnern ein jahrelanger Kontakt aus verbandspolitischen Gremien. Das daraus entstandene Vertrauen sicherte ein Mindestmaß an sozialer Kontrolle, die lose vereinbarte strategische Absprachen auch ohne vertragliche Bindung ermöglichten.

Mittelmäßige soziale Sanktionsmöglichkeiten innerhalb der Initiativen ...

in Essen und ...

- ... Görlitz** In Görlitz kann aus den Interviewdaten ebenfalls ein Mindestmaß an sozialer Bindung abgeleitet werden, auch wenn hier ebenfalls keine freundschaftlichen Bindungen die Beziehung zueinander prägen. Den Anfang der Gemeinschaftsinitiative bildete die gegenseitige Wertschätzung. Ohne eine gemeinsame Verständigungsebene wäre das kollektive Planen einer Quartiersstrategie wohl trotzdem nicht möglich gewesen.
- Dortmund weist nur schwache soziale Bindungen auf** In Dortmund scheinen die sozialen Bindungen zwischen den Akteuren innerhalb der ESG, und damit auch die sozialen Sanktionsmöglichkeiten, am geringsten ausgeprägt. Zwar besteht aufgrund der losen Treffen zwischen einigen Eigentümern der Kontakt mit Gleichgesinnten. Mindestens genauso viele Eigentümer nutzen diese Runden jedoch weniger für die Stärkung der Gemeinsamkeiten, als für egozentrisch orientierte negative Meinungsäußerungen. Eine handlungsfähige Gemeinschaft unter diesen Rahmenbedingungen zu bilden, fällt doppelt schwer und erzeugt von daher zusätzliche „Kosten“ für eine mögliche im Laufe der Zeit entstehende Bindung innerhalb der Gruppe.
- Schwache soziale Bindungen durch strukturelle Gegebenheiten und betriebswirtschaftlichen Fokus begründet** Eine Ursache für die bestenfalls mittelmäßige soziale Bindung zwischen den benachbarten Immobilieneigentümern könnte die aufgrund der Standortbezogenheit nicht ganz freie Wahl der Kooperationspartner sein. Zum anderen erfolgt die Kooperation in allen Fallstudien aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen. Daher dürften ausschließlich Sympathien zwischen Eigentümern kein ausreichendes Argument für die Zusammenarbeit in einer ESG sein. Umgedreht scheint jedoch auch keine Kooperation zwischen emotional negativ verbundenen Akteuren zu erfolgen.
- Horizontale Koordination ist der dominierende Koordinationsmodus** Der Koordinationsmodus in den einzelnen Initiativen ist im Fall Essen-Vogelheim als eine horizontale Koordination zwischen gleichgesinnten Eigentümern zu beurteilen. Auch in Dortmund und in Görlitz bestimmt die horizontale Koordination die Beziehung zwischen den Eigentümern. Zusätzlich besteht durch die Art der Förderung in Teilen der Beziehung eine vertikale Koordination zwischen Fördermittelempfänger und Fördermittelgeber. In Görlitz werden die Hauptprojekte der Gemeinschaft nahezu vollständig durch öffentliche Fördermittel abgedeckt, in Dortmund stellt die ARGE immerhin 50 Prozent der Mittel für die Quartiershausmeister zur

Verfügung und die weiteren Projekte realisiert zu großen Teilen die öffentliche Hand. Diese Art der Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren scheint sich, wenn überhaupt, nur gering als eine „Bittsteller-Beziehung“ auszuwirken. Vielmehr erlangen die Eigentümer durch die ESG in der Beziehung zur öffentlichen Hand ein neues Selbstbewusstsein.

In der Anzahl der Beteiligten unterscheiden sich die drei Fallstudien erheblich. Während in Essen mit den drei Wohnungsunternehmen bereits alle durch die Initiative angesprochenen Akteure beteiligt sind, wird in Görlitz mit knapp 20 Mitgliedern nur ca. 40 Prozent und in Dortmund mit ca. 15 Eigentümern nur ein Bruchteil der angesprochenen Akteure erreicht. Abgesehen von der geringeren Vertretervollmacht durch die Initiativen in Görlitz und Dortmund verdeutlichen diese Zahlen den deutlich höheren Koordinationsaufwand innerhalb dieser Initiativen hinsichtlich Interessen, Strategien und Prozessen.

ESG haben sehr unterschiedliche Gruppengrößen

E 6.3 Normen und Diskontierungsraten der Akteure

Laut Ostrom (1999) unterstützt das Wissen um gemeinsame Normen und Handlungsstrategien die Entstehung von Institutionen. Die Interviewdaten bestätigen den erheblichen Einfluss normativer und sozialer Selbstkonzepte der Akteure. Daher werden nun die Aspekte beleuchtet, die innerhalb der Gruppe auf gemeinsame Normen schließen lassen bzw. diese negieren. Dafür wird im Folgenden:

Gemeinsame Normen unterstützen Bildung von Institutionen

- die Diskontierungsrate der Akteure,
 - die Verantwortungsübernahme der Beteiligten innerhalb der Gruppe,
 - das Aufgabenverständnis der Akteure,
 - die Selbstdefinition,
 - der Grad der Verbindlichkeit untereinander und
 - die Intensität des Austausches
- anhand der Fallstudien analysiert.

Tab. 28: Maß der Übereinstimmung bezüglich gemeinsamer Normen bei den Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Gölritz
Verantwortungsübernahme der Akteure für die ESG			
Diskontierungsrate der ESG-Ziele/Projekte			
Übereinstimmendes Aufgabenverständnis			
ESG-konformer Habitus/Identifizierung			
Verbindlichkeit zwischen Akteuren			
Intensiver Austausch zwischen Akteuren			

hoch mittel niedrig

Ähnliche Diskontierungsraten sind förderlich

Die Diskontierungsrate beschreibt die durch einzelne Eigentümer oder Wohnungsunternehmen den einzelnen Projekten entgegenbrachten Wertung innerhalb des eigenen Relevanzsystems. Dabei wird die Passgenauigkeit der zu erwartenden Nutzen und Kosten in die individuelle Lebenssituation geprüft. So wird beispielsweise die Diskontierungsrate eines kinderlosen 80-jährigen Eigentümerhepaares bezüglich einer Investition in eine neue Heizungsanlage auch bei sehr guten Finanzierungsangeboten und schnellen Refinanzierungsmöglichkeiten deutlich niedriger ausfallen als bei einem 35-jährigen Eigentümer. Dies verdeutlichen die Gespräche mit den bereits im Rentenalter befindlichen Immobilieneigentümern. Der Altersaspekt, der letztlich im Kern ein Zeitaspekt ist, spielt auf andere Weise auch für die institutionellen Eigentümer eine Rolle. Diese setzen den Refinanzierungszeitraum der Investition ins Verhältnis zur eigenen Unternehmensstrategie am Standort. In Essen sind die Gesprächspartner daher einig, dass die Kooperation in dieser Form nicht so einfach auf andere Standorte übertragbar ist:

„Ja, ich sage immer, das ist nicht immer, es ist ein glücklicher Zufall gewesen, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt drei Unternehmen sich um einen Standort Gedanken machten und die Versuche der Politik, das Thema so, ich glaube das Besondere ist hier die konzertierte Vorgehensweise. Das werden sie nicht so weiter, ohne weiteres, in andere Quartiere implementieren können.“
(L 10: 253-256)

Die Identifizierung mit dem Standort und damit verbunden das Selbstverständnis der Akteure scheint ebenfalls bei weitgehender Übereinstimmung die Entstehung der Institution zu stützen. So wirkt sich das Selbstverständnis als „Macher“ oder auch „Kooperationsgenie“ positiv auf die Kooperationsorientierung aus. Zudem kann sich durch persönliche Lebensbezüge zum Standort, wie die Nutzung als zeitweiligen oder andauernden Wohnort, die Sichtweise und Priorisierung des Standortes verändern. Aber auch der Habitus als Teamarbeiter oder die Verbundenheit mit einer sozialen Stadtgesellschaft kann die Kooperationsorientierung befördern. Zudem können Grundwerte oder institutionell verankerte Verpflichtungen ähnliche Normen absichern und daher ein gemeinsames Vorgehen unterstützen.

**Kopplung zwischen
Selbstdefinition und
Standortidentität
fördert ESG**

Neben dem langen Atem ist ein ähnliches Aufgabenverständnis zwischen den beteiligten Akteuren erforderlich. Einer der Gesprächspartner betont daher die Bedeutung der Anfangsphase der Kooperation und beschreibt, die Sondierungsphase dafür dergestalt:

**Ähnliches
Aufgaben-
verständnis**

„... Und man wird einen langen Atem brauchen, insgesamt bei der Umsetzung dieses Vorhabens, also den Standort wertmäßig zu verbessern und auch in der Wahrnehmung und im Bewusstsein des potenziellen Mieterklientels aufzuwerten, das wird also ein mittel- und langfristiges Vorhaben sein. Aber der Start ist, glaube ich, immer ganz ganz wichtig, also wenn der Start missglückt, wird es glaube ich ganz ganz schwer werden, das ist so ... also ich bin, denke ich mal, auch ein Kämpfer, ich kämpfe gern ... aber ich muss dann schon das Gefühl haben, dass die, mit denen ich gemeinsam kämpfen will, zumindestens die Grundgedanken genauso tragen wie ich selbst.“ (T 18: 650-657)

Neben ähnlicher Diskontierungsrate und Aufgabenverständnis einer ESG können sich gemeinsame Normen oder Handlungsstrategien auch durch eine freiwillige Übernahme von Verantwortung zeigen. So lässt sich an dem Beispiel Essen und Görlitz zeigen, dass sich ohne erhebliche Aufwände die erforderliche „Lokomotive“ für den Prozess und enge Mitstreiter finden ließen. Im Gegensatz dazu zeigte sich auch nach monatelanger Zusammenarbeit in Dortmund keiner der teilnehmenden Eigentümer bereit, die Funktion des Eigentümersprechers zu übernehmen und zur Abschlusskonferenz des Modellvorhabens beim Ministerium in Düsseldorf dabei zu sein.

**Freiwillige
Übernahme
ehrenamtlichen
Engagements**

Verbindliche Beziehungen auch ohne rechtlichen Zwang

Die Art der Verbindlichkeit der Beziehungen untereinander, abseits jeder rechtlichen Regelungen, kann ebenfalls ein Zeichen für gemeinsame Normen bzw. deren Mangel sein. So beklagen insbesondere Eigentümer aus Dortmund den fehlenden Zusammenhalt und die mangelhafte Solidarität der Eigentümer untereinander. Statt sich an Versprechungen hinsichtlich der Entfernung von Graffiti zu halten, passiert monatelang nichts. Trotz anders lautender Zusagen, erfolgt die Begrünung eines Straßenabschnittes dann im Einzelengagement oder wird das Vorhaben zur Zahlung des Beitrages für die Quartiershausmeister auf morgen verschoben.

Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement

Alle privaten Kleineigentümer bringen zum Ausdruck, dass der durch die Gemeinschaft entstehende Aufwand zusätzlicher Aufwand zu einer häufig anderweitigen beruflichen Tätigkeit ist. Die professionellen Vermieter und Verwalter vermitteln, dass es sich für sie bei der ESG um ernst zu nehmende und damit verbindliche Beziehungen handelt.

Ähnliche Vorstellungen von Intensität und Art des gemeinsamen Austausches

Auch die Intensität des Austausches kann Gradmesser ähnlicher Normen und Handlungsstrategien sein. Vermutlich ist die tatsächliche absolute Anzahl der Kontakte zwischen den ESG Beteiligten nur ein bedingt guter Gradmesser für gemeinsame Normen, die Bewertung der tatsächlichen Kontakte durch einzelne Gesprächspartner hingegen mag die Übereinstimmung von Handlungsstrategien und Normen schon eher anzeigen. Auffällig ist, dass einige Gesprächspartner den regelmäßigen persönlichen Kontakt sehr gering bewerten, während Mitglieder der gleichen Initiative den mangelnden Kontakt beklagen.

Andere Gesprächspartner registrieren genau den Rückgang in der Kontaktintensität nach personellen Veränderungen bei gleichzeitig verlässlicher Umsetzung der verabredeten Strategie:

„Nur ... es ist von der gemeinsamen Strategie nach [Namensnennung] ein bisschen ruhiger geworden, ich sage mal, die Besprechungen, die Verabredungen waren vielleicht intensiver als vor anderthalb Jahren, als sie heute sind. Aber jeder wickelt auch jetzt das, was eigentlich strategisch damals verabredet ist, ab.“ (L 10: 227-230)

E 7 Zwischen Anreiz und Zwang: Urban Governance und die Rolle des Staates

ESG sind konzipiert als ein Entwicklungsansatz, der die Immobilien-eigentümer und öffentlichen Vertreter in eine neue Handlungskoalition versetzt. Angedacht ist, dass aufgrund privater Initiative kollektive Aufwertungsmaßnahmen für das Wohnquartier erfolgen, die die Verwertungschancen der Immobilien verbessern (vgl. Kapitel A 1.2). Bei bisherigen Aufwertungsansätzen von städtischen Quartieren erfolgte mittels gesamtstädtischer oder teilräumlicher Analysen eine Festsetzung von Förderkulissen durch die öffentliche Hand. Teilweise konnte daher durch die damit verbundene öffentliche Prioritätensetzung und Problemdefinition die Akteursperspektive nur bedingt in den Entscheidungsprozess einfließen.

Ob im Vergleich zur traditionellen Vorgehensweise die ESG in der Praxis einen neuen Steuerungsansatz in der Stadtentwicklung darstellen, wird im Folgenden anhand der Interviewdaten der kommunalen Vertreter der Fallstudien sowie der Landes- und Bundesvertreter für die Modellvorhaben analysiert.

Die Darstellung der Analyse erfolgt zweigeteilt. Im ersten Abschnitt wird die ESG als das Steuerungsobjekt der öffentlichen Hand betrachtet. Der zweite Abschnitt versteht die öffentliche Hand als institutionellen Bestandteil der ESG.

E 7.1 Zwischen Anreiz und Zwang: Steuerungsansätze in ESG

Bereits in Kapitel A 1.2 wurden die Steuerungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklung diskutiert und aufgezeigt, dass sich im Wesentlichen zwei Grundmechanismen zur Integration von privaten Akteuren in Stadtentwicklungsprozessen finden lassen: der Anreiz und der Zwang.

Abbildung 31 konkretisiert die Zwangs- und Anreizoptionen für die Integration von Eigentümern von Immobilien:

**Grundmodelle
öffentlicher
Steuerung:
Anreiz und Zwang**

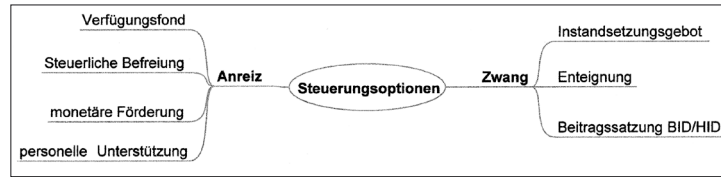


Abb. 31: Steuerungsoptionen für die öffentliche Hand
(Quelle: Eigene Darstellung)

Institutionelle und sachbezogene Anreize dominieren die Steuerung der öffentlichen Hand bei ESG

In den untersuchten ESG dominieren die Anreizinstrumente die Steuerungsausrichtung der öffentlichen Hand. So wäre in zwei von drei Fällen die ESG, in der vorliegenden Form, ohne die Unterstützung der öffentlichen Hand nicht denkbar. In Dortmund fördert die öffentliche Hand die Prozessmoderation, fachliche Inputs sowie einen Teil der Projekte. Auch in Görlitz unterstützen öffentliche Gelder die bereits bestehende Kooperation und finanzieren in wesentlichen Teilen die Projekte der ESG.

Anreiz auch als Form öffentlicher Anerkennung für private Leistungen ...

Die Vergabe öffentlicher Mittel kann auch als Anerkennung bereits geleisteter privater Initiative gewertet werden. So haben sich die ESG in Görlitz und Essen die Aufmerksamkeit und in der Folge die aktive Leistungserbringung der öffentlichen Hand durch Zähigkeit, Zielgenauigkeit und Überzeugungsarbeit erworben. Ein kommunaler Vertreter beobachtet über diesen Prozess auch ein wachsendes Selbstbewusstsein der ESGler:

„... das ist die Richtung, die sich dort was schaffen kann und das sind die Truppen, die dann auch den nötigen Stolz in sich tragen. [...] Und so alleine aus dem Gespräch, [...] am Anfang ging das sehr zaghaft los, jetzt treten sie schon sehr selbstbewusst auf bei bestimmten Dingen und das ist auch gut so, das ist schon ne völlig andere Herangehensweise.“ (O 13: 873-879)

... oder zur Durchsetzung öffentlicher Erfordernisse und Überzeugungen

Mittels der monetären Förderung setzen öffentliche Vertreter auch eigene, für funktional befundene Überzeugungen als Bedingung durch. Im Fallbeispiel Görlitz, als ExWoSt-Modellvorhaben, zeigt sich dieser Einfluss beispielsweise in der Art der gegründeten Institution. So liegt die Ursache für die Gründung eines Vereins in der mit der Fördermittelbewilligung verbundenen erzwungenen Gründung einer Organisation, die ein Gesprächspartner folgendermaßen erläutert:

„... aber wir haben von vornherein auch in den Förderbescheiden festgelegt, dass früher oder später dann doch eine förmliche Organisation stattzufinden hat. Das hat zwei Gründe, der eine Grund ist, ja wenn Sie so wollen, formaljuristische Natur, sagte ich auch gestern in der Tagung, dass man schlicht und ergreifend einen Adressaten für den Zuwendungsbescheid braucht, ohne den geht es nun mal nicht. [...] Ja und der zweite Grund ist dann doch der, dass wir bei dem Projekt doch unterstellen, also dass sozusagen... ich sage jetzt mal so, eine ganz lose und informelle... Formen der Zusammenarbeit, die nicht nennenswert sozusagen über regelmäßige Gesprächskreise hinausgehen, dass das aus unserer Sicht kein ausreichender Organisationsgrad war, der aus unserer Sicht Erfolg versprechend erschien. Also mit anderen Worten, das ist im gewissen Sinne, wenn Sie wollen, auch eine Setzung, wo wir quasi unterstellen, dass ein Mindestmaß an rechtlichen Organisationsformen an Verbindlichkeit zum Erfolg einer solchen Eigentümerstandortgemeinschaft idealtypisch zumindest beiträgt.“ (W 21: 374-379, 393-401)

Einer der Eigentümer eines Modellvorhabens schildert den Vorgang aus seiner Sicht folgendermaßen:

„... da geht es über drei oder vier oder fünf Jahre und da muss aber eben irgendwie eine Rechtsform her und so weiter. Und so haben die das eben so, und hatten dann erst mal die, die so lose, sagen wir mal, zusammen sind, die hatten wir dann im Amt zusammengeholt und noch ein paar dazu. Ich sag: Was machen wir jetzt, eine GbR mache ich nicht mit, eine GmbH ist zu aufwendig, wenn dann machen wir einen Verein, das hört sich auch für jeden verträglich an. GbR mache ich nicht mit.“ (U 19: 398-403)

Neben der stärker institutionellen Förderung steuert die öffentliche Hand auch sachbezogene Förderung für Sanierung, energetische Erneuerung oder anderweitige Modernisierungen. Ein öffentlicher Anreiz erzeugt allerdings nicht per se private Investitionen. Einer der Initiatoren drückt das Dilemma der Eigentümer folgendermaßen aus:

„... aber es fehlt die andere Seite: also nur mit Fördermitteln allein, also nur mit finanziellen Anreizen allein, entweder über direkte Fördermittel oder über Sonderabschreibungen 7 h [Paragraph des Einkommenssteuergesetzes], kann man den Eigentümer nicht unbedingt animieren sein Gebäude zu sanieren oder überhaupt zu investieren. Das reicht nicht ... mehr.

I: Weil?

„Weil die Verwertungsbedingungen von einer sanierten oder unsanierten Immobilie unter den demografischen Bedingungen so schlecht sind, dass es zu einer wirtschaftlichen Darstellung der eigenen Immobilie oder der eignen Investition nicht mehr kommen kann.“ (V 20: 208-215)

**Sachbezogene
Förderung für die
Verwirklichung
inhaltlicher Ziele**

**Detaillierte
Situationskenntnis
für passgenaue
Steuerung
erforderlich**

Nur durch eine detaillierte Situationsanalyse gelingt eine passgenaue Anwendung von Steuerungsoptionen. Wenn Eigentümer eine Förderung nicht nutzen, bedeutet dies nicht immer eine grundsätzliche Weigerung. Und ebenso können auch Kommunen nicht in jedem Fall das Problem einer „Schrottimmoblie“ durch Ankauf lösen. Nur ein solventer neuer Eigentümer und ggf. eine Bank, die auf die noch ausstehende Kreditzahlung verzichtet, ermöglicht die Instandsetzung der Gebäude.

**Anreiz mit flexiblen
Elementen durch
Verfügungsfonds**

Eine flexible Anreizmöglichkeit bieten die so genannten Verfügungsfonds. Diese beispielsweise in Form eines städtischen Verfügungsfonds für das HID-Modellvorhaben Taunusstraße in Humboldt/Gremberg in Köln realisierte Form der Unterstützung kann nach dem Prinzip einer 50:50-Förderung oder wie in Köln in Form einer hundertprozentigen Förderung Projekte unterstützen, die die Akteure der Standortgemeinschaft für sinnvoll erachten, ohne im Vorfeld zu detaillierte Themenschwerpunkte vorzugeben. Der Finanzumfang des Fonds in Köln ist gering, so dass investive Maßnahmen damit nicht zu realisieren sind. Trotzdem wirkt sich der öffentliche Anreiz motivierend auf die Arbeit der privaten Akteure aus.

**Unterstützung
durch geldwerte
Leistungen**

Wesentlich umfangreicher fällt die Unterstützung der öffentlichen Hand durch geldwerte Leistungen aus. Die Form der personellen Unterstützung unterscheidet sich in den 19 ESG allerdings erheblich. Die Bandbreite reicht von der Bereitstellung einer vollen Stelle in der Verwaltung bis zu als Nebentätigkeit definierte Aufgabe. In den Fallstudien erfolgte eine explizite Benennung eines Ansprechpartners für die ESG. In Dortmund und Görlitz ergab sich ein intensiver Austausch und Arbeitsaufwand für die städtischen Vertreter. In Essen erscheint der Aufwand aufgrund der zeitlich stringenten Umsetzung partiell zeitaufwändig, insgesamt allerdings überschaubar:

„Ich bin auch nicht mehr mittendrin. Also ich weiß, diese privaten Regelungen, das ist immer noch mal ein Auftrag, da auch dranzugehen, aber ... ja der Druck ist da auch raus, dafür habe ich dann schon wieder zu viele andere Dinge, die gemacht werden müssen und komme ich im Moment auch nicht zu. Aber eben ich bekomme auch keine Nachfragen mehr von den Wohnungsunternehmen, macht doch noch mal was. Und ... also wir haben in den Hochzeiten hier mit dem Wohnungsunternehmen, ich sage mal das war der Zeitraum 2005-2007, haben wir hier Arbeitsgruppen gehabt, wir haben uns regelmäßig getroffen und immer wieder auch abgestimmt, gut dann sind ja auch diese Maßnahmen durchgeführt worden, da war man ja sowieso im Gespräch. Mit der Grünfläche hier vorne, mit den Bäumen da hinten. Das war ein ganz aktiver Prozess und dann ist das so ein bisschen ruhiger geworden.“ (H 8: 327-335)

Zwangsbasierte Instrumente spielen in den untersuchten ESG bei den derzeitigen operativen Prozessen eine untergeordnete Rolle. Mit Ausnahme eines assoziierten ExWoST-Modellvorhabens, dem HID-Steilshoop in Hamburg, setzt keine der 19 ESG eine Beitragszahlung in Form eines HID fest. Die damit für alle rechtlich verbindliche Abgabe zur Aufwertung des Quartiers kommt demnach derzeit nicht zum Einsatz. Das Modellvorhaben in Nordrhein-Westfalen sollte die Notwendigkeit einer HID-Gesetzgebung prüfen (vgl. Kapitel D 1.3). Für die Auftraggeber steht nach der zweijährigen Laufzeit fest, dass eine gesetzliche Regelung für erfolgreiche ESG nicht erforderlich ist:

„Ich würde kein HID-Gesetz erlassen, heißt das für mich. [...] Weil die Drohgebärde, die mit so einem Gesetz einhergeht, oder wenn man es positiv formulieren will, die großen Erwartungen in die Umlagefähigkeit, die führen nach meiner Wahrnehmung, aufgrund der Modellvorfälle in den Bereichen, wo es viele private Eigentümer gibt, zu einer Enttäuschung. Weil wir sind ja bei uns in den Modellfällen, und auch in den Modellfällen der Immobilien- und Standortgemeinschaften im Handelsbereich, Lichtjahre entfernt von dem Quorum was man bräuchte, um überhaupt dieses Gesetz zum Tragen zu bringen. Insofern, was soll das? Also wir haben ja nur ein Negativquorum, wir haben ja kein Positivquorum in dem Gesetz, dennoch kriegt man dieses Negativquorum im Nullkommanichts. Weil die Kerngruppen überall, die sich hier engagiert haben landauf landab, das dümpelte immer um ein Viertel der Eigentümer. Dann habe ich doch aus dem restlichen Dreiviertel ganz schnell ein Viertel dieser: Was will die Stadt hier? Die sind wohl verrückt. Deswegen, da glaube ich investiert man viel Zeit und Aufwand. Bevor man so was beantragt, muss man ja auch schon wirklich was geplant haben. Es muss ja Vorleistungen geben und man fördert Vorleistungen, die nachher vom Tisch gewischt werden, einfach wegen so einer: Ich lass mir hier nicht in die Suppe spucken. Ich würde da mehr auf Lernprozesse setzen, und darauf, dass die erkennen müssen, dass das für sie selber wichtig ist, es geht ja um den Wert ihres Eigentums.“ (Y23: 503-519)

Die eigenen Analysen lassen vermuten, dass es neben den dauerhaft freiwilligen, erfolgreichen und zeitlich begrenzten Initiativen Fälle gibt, bei denen im Zeitverlauf für ein erfolgreiches Arbeiten die Möglichkeit zur Etablierung eines Zwangsinstrumentes durchaus attraktiv erscheint. Zunächst mag der Großteil der Initiativen auf dem freiwilligen Wege die Kooperation suchen. Ist diese erfolgreich, scheint sich die Frage nach einer zwangsweisen Integration der Nachbarn nicht zu stellen. Realisiert eine Eigentümergemeinschaft nach jahrelanger Zusammenarbeit ein umfangreicheres

**Zwangsbasierte
Instrumente
spielen
untergeordnete
Rolle**

**Ruf nach Zwang
könnte mit Art
der Projekte und
Langfristigkeit
der Investition
verbunden sein**

und kostenintensiveres Projekt und es droht eine übergroße Anzahl Trittbrettfahrer, wie beispielsweise in Görlitz, so rücken Gedanken einer verpflichtenden Beteiligung verstärkt in den Blickpunkt.

Tab. 29: Öffentliche Steuerung in den Fallstudien
(Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Steuerungs- ansatz	Anreiz	Anreiz	Anreiz
Öffentlicher Koordinations- modus	Horizontale Koordination mit hierarchischem Anteil	Horizontale Koordination	Horizontale Koordination mit hierarchischem Anteil
Einsatz öffentli- cher Fördermittel	Hoch	Gering	Hoch
Einsatz von Zwangselementen	–	–	–
Abkopplung der ESG von öffentli- cher Hand	Nicht vorstellbar	Bedingt	Bedingt

**Zwang könnte im
Zeitverlauf an
Bedeutung
gewinnen**

Womöglich ist die Suche nach Zwangsinstrumenten weniger mit der Anfangsphase (ggf. Aufbruchstimmung oder Euphorie-Phase), sondern eher mit der langfristig einsetzenden Frustrationsphase verbunden. Diese Vermutung lässt sich jedoch aufgrund des derzeitigen Entwicklungsstandes von ESG nicht erhärten, bietet aber die Möglichkeit für weiteren Forschungsbedarf (vgl. Kapitel F 2.2). Einen möglichen Hinweis kann der Entwicklungsstand in Geschäftsstandorten geben, an denen nach jahrelangen freiwilligen Privatinitiativen der Ruf nach Zwangsinitiativen lauter wurde.

**Enteignung ist
kein Thema**

Die Enteignung der Eigentümer von verwahrlosten Immobilien, als grundsätzliche Zwangsoption der öffentlichen Hand, wird innerhalb der ESG nicht ernsthaft diskutiert. Im Rahmen des ExWoSt-Vorhabens wurde durch ein Sondergutachten der Umgang mit „Schrottimmobilien“ geprüft. Darin wurden auch zwangsbasierte Handlungsoptionen für die öffentliche Hand geprüft.

**Kombination öffent-
licher Steuerungs-
möglichkeiten
in den ESG**

Die verschiedenen Steuerungsansätze schließen einander nicht aus. Vielmehr verdeutlichen die Gespräche eine Überlagerung der verschiedenen Ansätze – sowohl ausschließlich anreizbezogener aber auch einer Kombination mit zwangsbasierter Steuerung. Tabelle 28 zeigt, dass grundsätzlich eine anreizbasierte, horizontale Koordination favorisiert wird.

E 7.2 Urban Governance: Zur Rolle der öffentlichen Hand in den ESG

Die öffentliche Hand ist institutioneller Bestandteil in den untersuchten Fallstudien. Allerdings unterscheidet sich die Art und Weise der Beziehung zwischen den öffentlichen Vertretern und den Akteuren der Immobilienwirtschaft. Im Folgenden soll daher die Interaktionsorientierung der öffentlichen Hand im Entstehungsprozess analysiert werden.

Öffentliche Hand ist institutioneller Bestandteil der ESG

Tab. 30: Durchführung der Prozessbausteine durch öffentliche bzw. private Akteure in den Fallstudien (Quelle: Eigene Bewertung)

	ESG in Dortmund	ESG in Essen	ESG in Görlitz
Initiative/Auslöser			
Moderation des Prozesses			
Finanzierung der Moderation			
Umsetzung der Projekte			

öffentl.privat

In zwei der drei Fallstudien ging der Anfangsimpuls zur Aufwertung des Standortes von benachbarten Eigentümern aus (vgl. Tab. 29). In diesen Fällen wurde durch die privaten Initiatoren zunächst eine Abstimmung unter privaten Akteuren herbeigeführt und im Anschluss die öffentliche Hand kontaktiert. In beiden Fällen bestanden bereits durch anderweitige Projekte Kontakte in die öffentliche Verwaltung. Es trafen in der Entstehungsphase der ESG demnach keine Unbekannten aufeinander. Beide Initiativen konzentrieren sich auf die Einwerbung um öffentliche Unterstützung für eigene Vorhaben. Die Verantwortung für das Gelingen der Projekte sehen die Gesprächspartner bei sich. Für die öffentliche Hand zeichnet sich ein zentrales, allerdings nicht verantwortliches Rollenbild ab:

Privater Anfangsimpuls geht mit eindeutiger Verantwortungsübernahme einher

„... du kannst nur etwas bewirken wenn du Eigentümer bist, [...]. Vertraue nicht auf die Stadt. Die helfen dir zwar, aber immer nur im Hintergrund. Wenn's aber ernst wird, musst du dich nur auf dich selber verlassen können.“ (V 20: 187-189)

**Orientierung
entsteht in erster
Linie in der Bezie-
hung zu anderen
Eigentümern**

Das mit dieser Aussage verbundene Selbstverständnis für Eigenengagement und Verantwortung bildet ein zentrales Muster der Handlungsorientierung dieses Akteurs. Zudem beschreiben manche Gesprächspartner die persönliche Beziehung zu den Partnern als Basis für die ESG:

„ich hatte nen Artikel inner Altstadtzeitung gelesen. Hab so gedacht, was is’n das für’n Vogel. Mit dem musste mal oder och nich. War dann da und das warn netter Typ. Mit dem konnt ich dann auch ... reden. Und irgendwie sind wir dann mit’nander schwanger gegangen, mit der Idee, wir müssen was tun.“ (P 14: 38-42)

**Externe Moderation
der Eigentümer-
treffen**

Die Moderation der Prozesse erfolgt in allen drei Fallstudien durch externe Persönlichkeiten. In Essen wurden die Abstimmungsrunden durch einen städtischen Vertreter ohne gesonderte Finanzierung koordiniert. In Görlitz moderiert einer der Initiatoren die ESG und in Dortmund erfolgte die Moderation durch ein den Eigentümern unbekanntes Expertenteam. In Dortmund und Essen wurde die Moderation öffentlich finanziert.

Die Realisierung der Projekte erfolgte, soweit diese privates Eigentum betrafen, durch die Eigentümer selbst. Allerdings ist der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand in Görlitz und Essen erheblich.

**Politische
Unterstützung
zur Bürokratie-
überwindung**

Durch die ESG wird auch direkt die Politik um Unterstützung beworben, da in der Regel keine klassische Aufgabenverteilung und verwaltungsinternen Abläufe einzuhalten sind. Politische Unterstützung bzw. eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit sichert den Initiativen die erforderliche Wahrnehmung und finanzielle Unterstützung. Sie werden als Innovationsmotor wahrgenommen und müssen sich darin immer neu beweisen.

**Vielfältige
Verflechtungen der
Akteure schaffen
Wiederholungs-
situationen im ge-
meinsamen Handeln**

Zudem ist es nicht ratsam die Beziehungen und Verfahrensweise isoliert für einen Standort zu betrachten. Die Gesprächspartner verdeutlichen ihre vielfältige Verflechtung in der Kommune sowie unter lokalen Akteuren. Ganz bewusst wird darauf verwiesen, dass man sich im Zuge dieses Projektes nicht zum ersten Mal sieht und damit auch, dass dieses Zusammentreffen möglicherweise auch nicht die letzte Zusammenarbeit sein wird. Die damit zum Ausdruck gebrachte Wiederholungssituation des „Spieles“ beschreibt einer der Projektpartner aus Essen Vogelheim folgendermaßen:

„... Und wenn man den Oberbürgermeister dann für eine Aktion haben wollte, konnte er öfter nicht (lacht). Und kann man sagen, das war auch nicht so spektakulär gewesen, wie aber darauf hingewiesen, es fließt ja sehr viel privates Geld in diesem Bereich, nicht städtisches, aber die Stadt muss Rahmenbedingungen schaffen, das geht gar nicht anders und muss dann auch innerhalb der Verwaltung dafür sorgen, dass Beschlüsse auch gefasst werden, damit man weiterarbeiten kann. Und wenn es zu einer Veränderung der Verkehrssituation kommt, dann können wir zwar Teilbeträge dort übernehmen, die Stadt muss es aber umsetzen. Und das verbleibt vielleicht auch so beim Eigenanteil bei der Stadt und dann ist im Zuge der knappen Kassen, dann hat es keine Priorität. Also muss man für eine Priorisierung sorgen, damit es tatsächlich überhaupt zu einem Umbau kommt. Das ist schon sehr kompliziert und sehr nervenaufreibend und nur durch die Partner ist es überhaupt gelungen, dass das umgesetzt wurde. Also ohne die Partner, die also auch wiederum durch verschiedene andere Projekte innerhalb des Stadtgebietes eingebunden waren, wäre es nicht möglich gewesen.

I: Inwiefern?

Ich gehe davon aus, dass durch ... Wünsche und Forderungen, die auch eine Stadt hat, an einer anderen Stelle, dass man denen nachkommt, dass dafür auch die Bereitschaft dann dafür war, auch sich tatsächlich auch für einen eher unattraktives Quartier, in der Anfangsphase sich dafür einzusetzen. Das ist dann erfolgt und die Unternehmen, die da beteiligt waren, haben ja nicht nur im Bereich Vogelheim den überwiegenden Teil der Wohnungen, sondern im Stadtgebiet auch mehrere tausend Wohnungen. Und das war für weitere Stadtteilentwicklungen und dann auch Entscheidungen, man engagiert sich hier für andere Projekte und löst unter Umständen städtebauliche Probleme und ist sozial engagiert. Das dies dazu geführt hat, dass es auch ernst genommen wurde, welche Probleme wir in Vogelheim gesehen haben.“ (M 11: 65-87)

Die oben zitierte Wiederholungsbeschreibung scheint kennzeichnend für institutionelle, lokal verankerte Wohnungsunternehmen oder ebenfalls lokal gut vernetzte private Kleingewerbetreibende bzw. Verwalter. Die Erzählungen der privaten Kleingewerbetreibenden ohne lokales Netzwerk in Politik und Verwaltung sind durch eine vergleichsweise distanzierte Erzählweise und ohne Bewusstsein für eine mögliche Wiederholungssituation gekennzeichnet.

Die Analyse der Daten aus den Fallstudien offenbart, dass sich die ESG in ihren Akteursstrukturen, Projektausrichtungen und institutionellen Merkmalen teilweise erheblich unterscheiden (vgl. Tab. 31). Dabei scheint insbesondere der Impuls zur Initiative durch die privaten Akteure (der in Fall Essen und Görlitz durch Private erfolgt, aber in Dortmund ausschließlich durch die öffentliche Hand gegeben war), aber auch die Identifikation mit dem Standort bzw.

Fallstudien unterscheiden sich teilweise erheblich in ihrer Charakteristik

der Region (auch hier weisen Essen und Görlitz eine deutlich stärkere Verankerung mit dem Standort auf) für die erfolgreiche Etablierung einer ESG entscheidend zu sein. Den Anlass bieten bereits bestehende oder drohende Funktionsverluste in den Baustrukturen bzw. erhebliche Attraktivitätsdefizite im öffentlichen Raum. Die öffentliche Hand ist für die Bereitstellung der Rahmenbedingungen, wie soziale und technische Infrastrukturen, unverzichtbar. Aufgrund der hohen Transaktionskosten von ESG in kleinteilig strukturierten Wohnquartieren ist zudem die öffentliche Förderung der Moderationsprozesse sinnvoll. Aus der Perspektive der ESG betrachtet, bilden die Handlungsstrategien der Eigentümer und ihr Bezug zum Quartier die charaktergebenden Merkmale. Daher lässt sich der Fall Dortmund als „heterogene Gruppe mit stark individualisierter Perspektive“, der Fall Essen als „homogenes Netzwerk mit Regionsidentität“ und der Fall Görlitz „heterogene Gruppe mit starker Lokalidentität“ bezeichnen. Tabelle 31 fasst die wesentlichen Punkte der Fallstudien im Überblick noch einmal zusammen:

Tab. 31: Fazit zur Charakteristik der ESG-Fallstudien
(Quelle: Eigene Bewertung und Darstellung)

	Dortmund	Essen	Görlitz
Auslöser	Öffentliche Initiative bei der ...	Private Initiative bei der ...	Private Initiative bei der ...
Akteure	... die Stadt Dortmund den Bereich festgesetzt hat und Dank des Agierens eines Eigentümers als „Großer“ und unter Mithilfe anderer Eigentümer drei große Wohnungsunternehmen eine kleine, sehr aktive Gruppe Eigentümer (-vertreter) mit Hilfe städtischer Vertreter und Fördermitteln ...
Anlass	... aufgrund Investitionsrückstaus und sozialer Missstände aufgrund Investitionsrückstaus aufgrund Investitionsrückstaus und hoher Leerstände...
Projekte	... zwei Quartiershausmeister beschäftigt und einen Platzbereich zum Spielplatz umgewidmet hat die bauliche Sanierung der Gebäude und die Aufwertung des öffentlichen Raumes den Anstoß privater Investitionen sowie die Begrünung des Hofbereiches ...
Institution	... die als Quasi-Gruppe als strategisches Netzwerk	... als Organisation ...
Bewertung	... dank massiver öffentlicher Unterstützung und partiell übereinstimmender Interessen agieren.	... dank übereinstimmender Interessen und Normen realisiert haben.	... dank weitestgehend übereinstimmender Interessen und Normen realisiert.
Label	Heterogene Gruppe mit stark individualisierter Perspektive	Homogenes Netzwerk mit Regionsidentität	Heterogene Gruppe mit starker Lokalidentität

KAPITEL F

DISKUSSION DER HYPOTHESEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

F 1 Diskussion der Hypothesen zu den Forschungsfragen

Abbildung 32 zeigt, als Ergebnis der Analyse der empirischen Daten (vgl. Kapitel E), die als Hypothesen formulierten Zusammenhänge zur ESG-Entstehung:

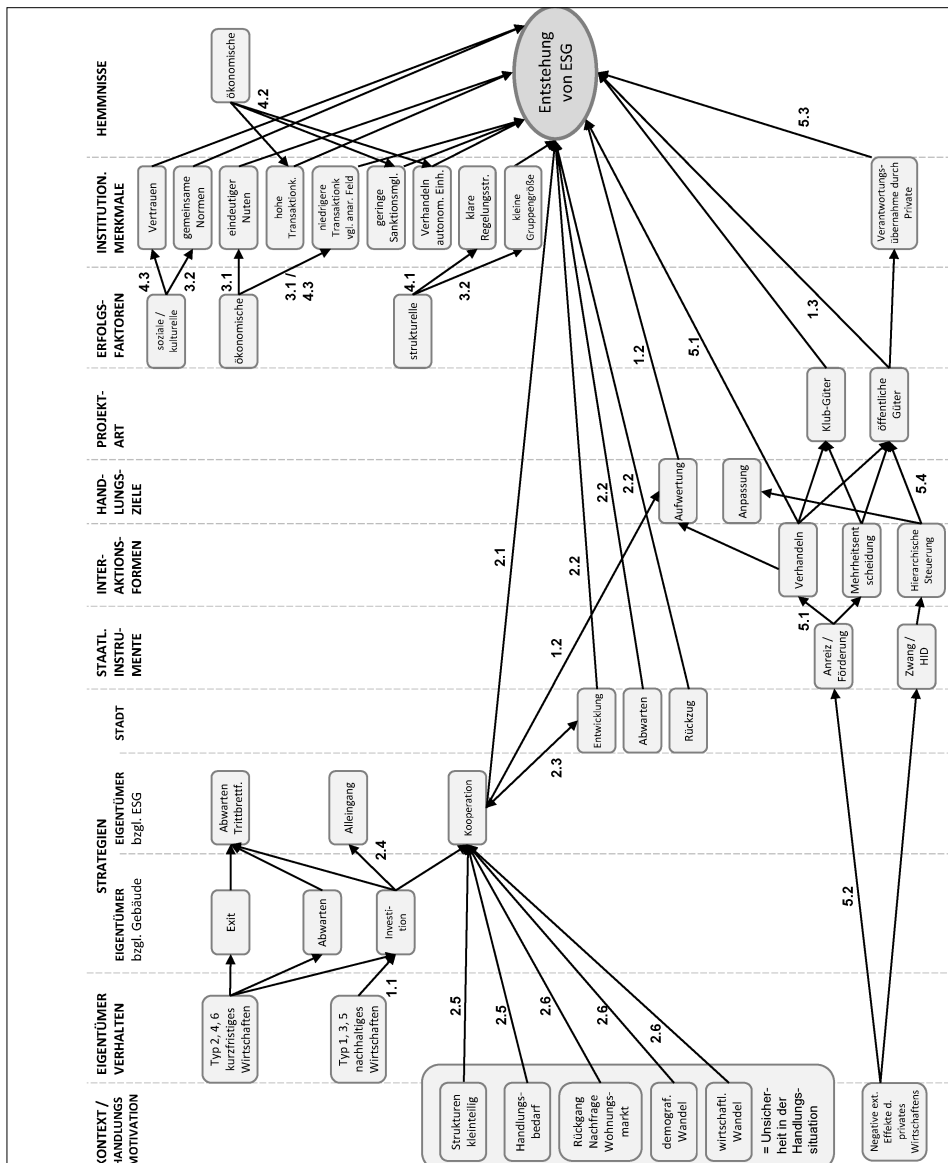


Abb. 32: Modell der in den Hypothesen geäußerten Zusammenhänge (Ziffern = Nummerierung der Hypothesen) (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Hypothesen treffen Aussagen über Wirkungsmechanismen zwischen einzelnen Faktoren, die im Zusammenhang mit der Entstehung von ESG stehen. In der Abbildung 32 werden die Aussagen der Hypothesen über ihre Nummerierung den einzelnen Pfeilen zugeordnet. Die Aussagen der Hypothesen stehen im Kontext bestehender theoretischer Konzepte zum kollektiven Handeln, welche in Kapitel B diskutiert werden.

Leitfrage der Arbeit

Zunächst werden Hypothesen zu den Konkretisierungsfragen für die zentrale Forschungsfrage: „*Welche Faktoren bestimmen die Entstehung und charakterisieren die institutionelle Struktur von ESG?*“ diskutiert. Anschließend erfolgt ein Fazit zur zentralen Fragestellung der Arbeit.

F 1.1 Hypothesen zu Beteiligten und Themen von ESG

Eine Frage der vorliegenden Arbeit lautet: „Wer sind die Beteiligten und welche kollektiven Maßnahmen realisieren sie?“. Die Antwort erfolgt in der Diskussion von drei Hypothesen, wie folgt:

Hypothese 1.1: Wenn in einem Quartier überwiegend rational handelnde Immobilieneigentümer mit nachhaltiger Bewirtschaftungsstrategie und hohem Identifikationsgrad Eigentum besitzen, dann ist eine freiwillige Privatinitiative von Eigentümern möglich.

Die Analyse der handelnden Akteure in ESG zeigt, dass in kleinteiligen Eigentümerstrukturen eine heterogene Akteursgruppe mit unterschiedlichen Rollenbildern das ESG-Kollektiv bildet.

Dominierende Akteursgruppe sind die Immobilien-eigentümer

Die quantitativ dominierende Akteursgruppe in den ESG sind die Immobilieneigentümer, d. h. private Kleineigentümer, institutionelle Wohnungsunternehmen und die im Namen der Eigentümer Verwaltenden der Immobilie. Weitere Akteursgruppen sind die öffentliche Hand bzw. die Stadtpolitik sowie ggf. eingesetzte Moderatoren. Wohnungsmieter werden projektbezogen integriert und spielen als Zielgruppe eine wichtige Rolle. Sie übernehmen jedoch keinen aktiven Part innerhalb der Kooperationsbildung.

Unterschiede zwischen privaten und institutionellen Eigentümern ...

Die häufig unternommene Unterteilung in private Kleineigentümer bzw. institutionelle Immobilieneigentümer lässt sich in Bezug auf die Professionalität ihrer Immobilienbewirtschaftung ggf. aufrechterhalten. Betrachtet man die Grundstrategien im Umgang mit

ihren Immobilien oder die Beteiligung in der Standortkooperation (vgl. Hypothesen F 1.2), dann agieren beide Gruppen in ähnlichen Grundmechanismen. Professionalität wird in diesem Kontext mit Begriffen wie Erfahrungswerten sowie einer integrierten Analyse von Angebot und Nachfrage in Verbindung gebracht. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit kollektiven Handelns gibt die Professionalität der Eigentümer bei der Bewirtschaftung allerdings nicht per se den Ausschlag.

... liegen in der Professionalität der Bewirtschaftung, aber nicht grundsätzlich in den Bewirtschaftungsstrategien

Für die Entscheidung zum kollektiven Handeln, in einer kleinteiligen Eigentümerstruktur bei unsicheren Kontextbedingungen, ist die Bewirtschaftungsstrategie des Eigentümers das ausschlaggebende Kriterium. Die Analyse kristallisierte dabei zwei Grundstrategien heraus: die nachhaltige und die renditeorientierte Bewirtschaftung:

Unterschiedliche Bewirtschaftungsstrategien prägen Eigentümertypen

- *Nachhaltigkeit* bezieht sich in diesem Kontext zum einen auf eine zeitliche Perspektive (die Frage nach einem langfristigen Engagement am Standort) und zum anderen auf eine qualitative Perspektive (die Frage nach sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Balance). Diese strategische Ausrichtung trifft sowohl bei privaten Kleineigentümern, z. B. wegen einer starken Identifizierung mit dem Standort oder einer langfristig geplanten Altersabsicherung, wie auch bei institutionellen Wohnungsunternehmen zu.
- *Renditeorientierung* wird hingegen mit einem möglichst kurzen Refinanzierungszeitraum in Verbindung gebracht, bei der langfristig refinanzierbare Investitionen, zu denen die Finanzierung öffentlicher Güter allein schon wegen der mangelnden Möglichkeit zur direkten Umlage auf den Mietpreis gehören dürfte, nicht integriert sind. Auch diese Strategie findet sich bei privaten wie bei institutionellen Eigentümern.

Die Analyse der Akteure offenbart, dass alle Akteure individuell rationale Handlungsweisen verfolgen, wobei ihre *Einstellung zur Kooperation* und die *innerhalb der Kooperation eingenommene Rolle* sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können. In der Einstellung zur Kooperation spiegeln sich die Erwartungshaltungen in Bezug auf das Ergebnis des kollektiven Handelns wider. Dabei lassen sich drei grundsätzliche Einstellungen benennen: die *Rationalisten*, die *Idealisten* und die *Skeptiker*:

Akteure unterscheiden sich in ihrer Einstellung zur Kooperation und ...

**... in der durch sie
eingenommenen
Rolle innerhalb
der Kooperation.**

- Die *Rationalisten* sehen die Herausforderung und nehmen diese aktiv durch eigene Verantwortungsübernahme an.
- Bei den *Idealisten* scheint der Glaube an die positive Energie einer Kooperation die Zweifel am Erfolg in den Hintergrund zu rücken. Die Erwartungshaltung an die Kooperation wird den Gegebenheiten angepasst.
- Die *Skeptiker* zweifeln am Erfolg der Kooperation und stellen damit eigenes Engagement in der ESG in Frage. Sie spiegeln in ihren Erzählungen eine Distanz zum Kollektiv wider und scheinen wenig geneigt, eine Verantwortung für standortbezogene Ziele zu übernehmen.

Die interviewten Eigentümer stehen alle in direktem Kontakt zur ESG. Aus ihren Erzählungen ergeben sich drei zentrale Rollen im Kontext des Kollektivs, denen sich die einzelnen Eigentümer zuordnen lassen: die *Initiatoren*, die *Mitstreiter* und die *Verweigerer* (vgl. Kapitel E 1.2):

- Von den *Initiatoren* in den ESG geht der Anfangsimpuls zur Kooperation aus und in den untersuchten Fällen bleiben diese auch die „Lokomotive“ im weiteren Entwicklungsprozess. Ihr Handeln ist durch Verantwortungsübernahme für die Ziele der ESG geprägt. Sie stellen dem Kollektiv individuelle Ressourcen zur Verfügung und prägen die Kooperation inhaltlich erheblich.
- Die *Mitstreiter* identifizieren sich mit den Zielen der ESG, engagieren sich in einzelnen Projekten, nehmen in den strategischen Grundsatzfragen eine eher abwartende Rolle ein.
- Zu den *Verweigerern* zählen nicht nur die doch erhebliche Anzahl Eigentümer, die trotz mehrfacher Ansprache keinen Kontakt zur ESG aufnehmen, sondern auch jene, die zwar bei Sitzungen erscheinen, dann jedoch durch dauerhaftes „Nörgeln“ ohne anderweitige eigene Aktivitäten die Gemeinschaft begleiten.

Vorbehaltlich möglicher Abstufungen innerhalb dieser Gruppen, verdeutlicht diese Charakterisierung und ihre Wirkung auf die kollektive Handlungsfähigkeit, dass für eine funktionierende ESG ein Mindestmaß an Initiatoren und entsprechende Mitstreiter benötigt werden.

Hypothese 1.2: Wenn das kollektive Handeln der Eigentümer auf die Aufwertung des Standortes zielt, dann ist eine freiwillige Privatinitiative von Eigentümern möglich. Sie wählen damit eine gegensteuernde Strategie als Reaktion auf strukturelle Veränderungen.

Ein wesentlicher Grund für die aktuelle Diskussion um die Einführung kollektiver Steuerungsansätze ist die Suche nach Lösungen für die Herausforderungen in Zeiten des strukturellen Wandels (vgl. Kapitel A 1). Das Forschungsvorhaben des Bundes zu ESG trägt den Titel „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ und verweist damit auf eine direkte Verbindung zu der Frage der Weiterentwicklung bestehender Städtebauförderprogramme.

Im Umgang mit zurückgehenden Bevölkerungszahlen werden zwei Grundstrategien diskutiert: das Gegensteuern und das Anpassen (vgl. Kapitel A 1.2). Die zentrale Aufgabe der Programmkulissen „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ ist der Umgang mit den sich ändernden Rahmenbedingungen, wie beispielsweise einer zurückgehenden und veränderten Nachfrage am Wohnungsmarkt. Dabei bildet, zumindest im „Stadtumbau-Ost“-Programm, die Bereitstellung von Fördermitteln für den Rückbau von Bausubstanz einen wesentlichen Handlungsschwerpunkt. Diese als „Anpassung“ des Angebotes an den Strukturwandel definierte Strategie setzt auf eine Reduzierung von Bausubstanz mit dem Ziel der generellen Stabilisierung des Marktes.

Als gegensätzliche Strategie an die Anpassung kann das „Gegensteuern“ bezeichnet werden, bei dem durch Maßnahmen vor Ort aufgrund schwieriger Rahmenbedingungen verstärkte Anstrengungen für die Stabilisierung und Absicherung der Nachfrage am Standort getroffen werden. Ziel einer solchen Vorgehensweise ist, die sich aus dem Strukturwandel ergebende gestiegene Standortkonkurrenz mittels der Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen, wie beispielsweise einem attraktiveren Wohnumfeld, günstigeren Nebenkosten oder einer angenehmen Nachbarschaft, für sich zu entscheiden.

Die Analyse der Maßnahmenschwerpunkte bei den 19 untersuchten ESG der zweiten Empirie-Phase offenbart, dass diese Initiativen im Kern „Gegensteuern“ gegenüber negativen strukturellen Veränderungen wie beispielsweise eine zurückgehende Nachfrage am Wohnungsmarkt. Alle Standortgemeinschaften setzen mit ihren Projekten auf die Aufwertung des Standortes, indem eine verstärk-

Strategien im Umgang mit demografischem Wandel: Gegensteuern und Anpassen

ESG zielt auf „Gegensteuern“ gegen negative strukturelle Veränderungen durch Aufwertung

...

te Öffentlichkeitsarbeit über positive Veränderungen am Standort geleistet wird, das Wohnumfeld begrünt oder besser zugänglich gemacht wird oder Brachflächen eine neue (Zwischen-)Nutzung erhalten. Anpassungsmaßnahmen mittels Rückbau von Bausubstanz erfolgen ausschließlich bei Nebengebäuden bzw. als Vorstufe zur Neubebauung, zum Beispiel mit einer neuen Eigentums- oder Wohnform.

**... und zukunfts-
fähige Bestandsent-
wicklung**

Aktuelle Themen einer zukunftssträchtigen Bestandsentwicklung, wie energieeffizientes oder barrierearmes Bauen, spielen derzeit ausschließlich aufgrund externer Impulse, in Form von Beratungsangeboten durch kommunale Vertreter, eine Rolle. Insbesondere wenn sie eine Reduzierung der Betriebskosten, damit eine niedrigere Gesamtmiete für Nutzer und in der Folge einen Standortvorteil versprechen, könnten sie ins Blickfeld kollektiven Handelns rücken. Erste Beispiele dafür bietet die ESG in Görlitz, bei der die kollektive Wärmeversorgung benachbarter Immobilien geplant ist.

Hypothese 1.3: Wenn grundstücksübergreifende Projekte und damit öffentliche Güter durch private Immobilieneigentümer erstellt werden, dann kann von einer ESG gesprochen werden.

Kollektives Handeln rückt für individuelle Akteure dann ins Blickfeld, wenn zum einen Handlungsbedarf besteht und zum anderen dieser Handlungsbedarf nicht durch einen individuellen Akteur zu bewältigen ist. Wie die Untersuchung der Motivation der Immobilieneigentümer zum kollektiven Handeln (vgl. Kapitel E 4) zeigte, besteht der konkrete Handlungsbedarf wegen einer als notwendig empfundenen verstärkten Absicherung individueller Investitionen im Kontext übergeordneter wirtschaftlicher, demografischer und gesamtgesellschaftlicher Veränderungen.

**Handlungsimpulse
sind die Absiche-
rung oder Planung
von Investitionen,
die von der Entwick-
lung des Gesamt-
quartiers abhängen**

Der Handlungsimpuls zum Kollektiv kann dabei durch die Planung von Investitionen in die eigenen Bestände, d.h. mit der Orientierung sich für eine zukünftige Investition abzusichern, oder durch ein konkretes Problem vor Ort, d. h. mit der Orientierung bereits getätigte Investitionen nachhaltig zu sichern, erfolgen. Denkbar ist auch die Kombination beider Motive. Im ersteren Fall ist denkbar, dass wie in der Fallstudie Essen Vogelheim ein Immobilieneigentümer über seine zukünftige Bewirtschaftungsstrategie entscheiden muss und diese maßgeblich davon beeinflusst wird, ob auch die

benachbarten Immobilieneigentümer in ihre Bestände investieren. Nur eine insgesamt attraktive Wohnlage im Quartier wertet der Eigentümer als Absicherung einer langfristig sicheren Mietzahlung und damit in der Folge einer sicheren Refinanzierung der Investition. Dabei setzt er nicht nur auf die Bewirtschaftungsstrategien der Immobiliennachbarn, sondern auch auf die Entwicklungsstrategie der öffentlichen Hand. Der Verbindungsraum zwischen dem privaten Eigentum, dem öffentlichen Straßenraum und anderweitiger öffentlicher Infrastruktur, sind ein wichtiger Themenbereich für ESG, weil seine Qualität den Wert der eigenen Immobilie beeinflusst.

Die Qualität des öffentlichen Raumes ist ein öffentliches Gut, welches grundsätzlich durch alle Akteure ohne eigene Beteiligung an seiner Bereitstellung genutzt werden kann (vgl. Kapitel B 1.1). Eine nachlässige Instandhaltung bzw. eine nicht mehr zeitgemäße Struktur oder eine unangemessen exzessive Nutzung des öffentlichen Raumes durch die Anlieger können einen desolaten Eindruck hervorrufen. Ein nachhaltig wirtschaftender Vermieter wird sich zur Absicherung seiner Mieteinnahmen für eine Lösung dieses Problems interessieren. Gerade solche strukturellen Probleme lassen sich jedoch bei kleinteiligen Eigentümerstrukturen nicht im Alleingang lösen (vgl. Kapitel B 1.2). Das freiwillige kollektive Handeln bietet eine Möglichkeit, Kräfte zu bündeln, die Beteiligten müssen im Gegenzug damit rechnen, dass „Trittbrettfahrer“ von den positiven externen Effekten profitieren.

Qualität des öffentlichen Raumes ist verbindendes Element, kennzeichnet zugleich viele Probleme und Projekte als öffentliche Güter

F 1.2 Handlungsmotive und -strategien der Beteiligten

Ein weiterer Bestandteil der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich mit der Frage: „Welche Handlungsmotive und -strategien verfolgen die Beteiligten von ESG?“. Die folgende Diskussion der Hypothesen gibt darauf eine Antwort.

Hypothese 2.1: Wenn die dominante individuelle Strategie der Eigentümer am Standort „Investition“ und in Bezug auf das Kollektiv „Kooperation“ lautet, dann ist die Entstehung einer ESG möglich.

Bestehende Arbeiten haben sich mit Handlungsstrategien von Immobilieneigentümern auseinandergesetzt und kamen zu dem Er-

Drei Grundstrategien der individuellen Bewirtschaftung: Investition, Abwarten und Exit

gebnis, dass sich drei individuelle Grundstrategien definieren lassen: *Investition*, *Abwarten* und *Exit* (so oder ganz ähnlich siehe Goderbauer et al. 2007; Hackenbroch 2007; Weiss 2008, Schiffrers 2009). Die Analyse der eigenen empirischen Daten bestätigt diese Grundausrichtungen und verdeutlicht, dass diese Grundstrategien eine soziale (im Sinne der Mieterauswahl und Wertschätzung der Nachbarschaft), eine städtebauliche (in Bezug auf den Instandhaltungs- bzw. Modernisierungsgrad) sowie eine strukturelle (im Sinne eines Ver- oder Ankaufs von Grundstücken im Quartier) Dimension aufweisen (vgl. Kapitel E 3).

Drei Grundstrategien der Eigentümer hinsichtlich kollektiver Standortentwicklung:

Als grundsätzliche Handlungsoptionen für die Einzelakteure in Bezug auf die ESG konnten drei Grundstrategien generalisiert werden: das *Abwarten*, der *Alleingang* und die *Kooperation* (vgl. Kapitel E 3). Während das *Abwarten* und der *Alleingang* bedeuten, dass sich der Immobilieneigentümer nicht aktiv in die ESG integriert, wird der Eigentümer bei der Grundstrategie Kooperation Teil der Kooperation in Form einer der oben beschriebenen Rollen.

Abwarten

Die Strategie des *Abwartens* lässt sich am besten mit dem im Kapitel B eingeführten Begriff aus der Spieltheorie des „Trittbrettfahrers“ beschreiben. Diese Eigentümer profitieren von den positiven externen Effekten der ESG-Projekte ohne sich an ihrer Erstellung finanziell oder organisatorisch zu beteiligen. Dies ist unter anderem möglich, weil ein Teil der ESG-Projekte öffentliche Güter sind, die sich durch freie Zugänglichkeit und Nicht-Ausschließbarkeit auszeichnen. Außerdem ermöglicht die Freiwilligkeit des Beteiligungsangebotes in den ESG den „Trittbrettfahrern“ den „Profit ohne Engagement“.

Alleingang

Wenn ein Eigentümer die Strategie des *Alleingangs* hinsichtlich einer Aufwertungsstrategie im Quartier wählt, dann liegt dem zunächst eine individuelle Strategiewahl der Investition zu Grunde. Die ermittelte „Pfadlogik“ (vgl. Kapitel E 3.4), bei der davon auszugehen ist, dass für die kollektive Strategiewahl Alleingang oder Kooperation eine individuelle Strategiewahl Investition vorausgegangen sein muss, verweist auf eine Investitionsbereitschaft des Eigentümers in seine Immobilie und den Standort. Offensichtlich befindet er sich zudem in der Situation durch die alleinige Erstellung des öffentlichen Gutes, beispielsweise der Begrünung des Innenhofes, einen so hohen Nutzen zu erwirtschaften, dass er dies im

Alleingang realisiert, obwohl auch andere Immobilieneigentümer davon profitieren (vgl. Kapitel B 1.2).

Erst wenn ein Eigentümer in Bezug auf die Quartiersentwicklung die Strategie der *Kooperation* wählt, was im Sinne der Pfadlogik die individuelle Bewirtschaftungsstrategie Investition voraussetzt, und dies bei einem Mindestmaß an Eigentümern zu einer dominierenden Strategie unter den Eigentümern wird, ist die Entstehung einer ESG möglich.

Kooperation

Hypothese 2.2: Wenn die Handlungsstrategie der öffentliche Hand am Standort „Rückzug“ lautet, dann wird sich keine ESG zur Aufwertung des Standortes gründen. Die öffentliche Strategie muss mindestens „Abwarten“, besser noch „Entwicklung“ lauten.

Auch die öffentliche Hand definiert in ihren integrierten Stadtentwicklungskonzepten Grundstrategien im Umgang mit Quartieren. Spätestens seitdem der ökonomische, demografische sowie gesamtgesellschaftliche Strukturwandel das Paradigma des Wachstums durch das Szenario des Schrumpfens ergänzt haben, sind viele Kommunen im Umgang mit Quartieren gezwungen, die Grundstrategien um die Strategie des *Rückzugs* zu erweitern, so dass sich hier folgende drei grundlegende Strategien feststellen lassen: *Rückzug*, *Abwarten* und *Entwicklung* (vgl. Kapitel E 3.3). In *Rückzugs*-Quartieren werden neben der Finanzierung von Rückbaumaßnahmen zwar auch Aufwertungen finanziert, allerdings zeigt die strategische Einordnung, dass in diesen Quartieren von dauerhaften Funktionsverlusten durch Nachfragerückgang ausgegangen wird. Diese Einordnung kann mit Rücknahme anderweitiger Infrastrukturen verbunden sein, die insbesondere bei den aktuellen Haushaltsnöten der Kommunen umfangreich ausfallen können. Die Strategie des *Abwartens* kommt insbesondere in den Stadträumen zur Anwendung, in denen keine explizite Gebietsausweisung und damit Intervention durch die öffentliche Hand festgelegt ist. Kennzeichen dieser Handlungsoption ist die Instandhaltung und partielle Entwicklung bei gleichzeitiger Unterlassung größerer Entwicklungsmaßnahmen. Die Strategie des *Abwartens* scheint ein Zeichen dafür zu sein, dass das Monitoring der Städte für diese Stadtgebiete zum gegebenen Zeitpunkt keinen akuten Handlungsbedarf ergibt. Erst die Strategie *Entwicklung* kennzeichnet die Ausrichtung auf umfassendere Investitionen durch die

Öffentliche Hand verfolgt ebenfalls drei Grundstrategien in der Quartiersentwicklung: Rückzug, Abwarten und Entwicklung

**Mindestens
abwartende, besser
noch entwickelnde
Strategie für ESG
erforderlich**

öffentliche Hand. Denkbar ist die Festsetzung von Sanierungsgebieten, die den Erhalt der städtebaulichen und nutzungsstrukturellen Gegebenheiten unterstützen. Neben Programmkulissen der Sanierungsgebiete und „Sozialen Stadt“ sind ebenso neue städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen denkbar.

An ESG Standorten ist mindestens eine *abwartende* bzw. *sichernde* Strategie erforderlich, da ohne eine entsprechende Instandhaltung bzw. Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen die Investition in privates Eigentum unsicher erscheint. Private Investitionen sind auf ein ansprechendes Umfeld angewiesen, welches maßgeblich durch das Investitionsverhalten der öffentlichen Hand bestimmt wird. Zudem würde die öffentliche Hand in einem Rückzugsgebiet kaum Mittel für die Finanzierung der Moderation bzw. einzelne Projekte der ESG zur Verfügung stellen. Daher ist die Handlungsstrategie *Entwicklung* von Seiten der öffentlichen Hand die noch attraktivere Kombination mit einer ESG. Im Falle einer Ausgangsinitiative durch die öffentliche Hand ist die strategische Ausrichtung auf Sicherung oder Entwicklung gegeben. Im Fall eines Ausgangsimpulses durch private Eigentümer werden diese die Strategie der öffentlichen Hand ermitteln und im Falle der Rückzugs-Option intervenieren. Die Datenanalyse lässt den Schluss zu, dass im Falle einer nicht erfolgreichen Intervention die Eigentümer von kollektiven Aufwertungsmaßnahmen absehen würden.

Hypothese 2.3: Wenn eine zweidimensionale Interessensgleichheit (zwischen den Eigentümern und zusätzlich zwischen den Eigentümern und der Stadt) besteht, dann ist die Entstehung einer ESG möglich.

**Zweidimensionale
Interessensgleich-
heit zur Minimie-
rung von Zielkon-
flikten erforderlich**

Hypothese 2.1 betont, dass für eine ESG die dominante Strategie der Eigentümer in Bezug auf die Quartiersentwicklung die *Kooperation* sein müsse und Hypothese 2.2 verdeutlicht, dass eine ESG nicht erfolgreich Projekte realisieren wird, wenn die Kommune den Standort für sich als Rückzugsquartier einordnet. Daraus lässt als Hypothese 2.3 ableiten, dass für die erfolgreiche Gründung einer ESG eine zweidimensionale Interessensgleichheit erforderlich ist. Erst die Kombination aus Dominanz der Investitions- und Kooperationsstrategie der Immobilieneigentümer mit einer Sicherungs- bzw. Entwicklungsstrategie der öffentlichen Hand schafft die erforderlichen Grundvoraussetzungen für ESG.

Hypothese 2.4: Wenn Eigentümer die Möglichkeit haben als „Großer“ (im Sinne der Erstellung eines Gutes im Alleingang mit ausreichendem individuellen Nutzen) agieren zu können, dann ist die Wahl des „Alleingangs“ gegenüber einer kollektiven Lösung wahrscheinlich.

Setzt ein Eigentümer auf Investition in die Immobilien am Standort, spielt die Entwicklung des Umfeldes für die Absicherung der Investition eine entscheidende Rolle. Welche Kriterien er für die Beurteilung des Umfeldes und seiner Handlungsoptionen anlegt, hängt von vielerlei Faktoren ab. So haben neben der Diskontierungsrate aufgrund individueller Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel B 2.2), auch Transaktionskosten einen entscheidenden Einfluss auf die Beurteilung der Handlungsoptionen (Coase, 1937; Williamson 1985).

Stellt das Umfeld eines Immobilienbestandes eines Eigentümers, in welcher Dimension auch immer, einen Unsicherheitsfaktor für die Investition des Eigentümers dar, kann das Bemühen um eine Absicherung der Quartiersentwicklung ins Blickfeld des Eigentümers rücken. Für einen Beitrag zur standortbezogenen Aufwertung bleiben ihm zwei Handlungsoptionen: der *Alleingang* oder die *Kooperation* (vgl. Pfadlogik-Darstellung in Kapitel E 3.4). Die Option der Kooperation ist unter anderem aufgrund von Abstimmungs- und Absicherungsprozesse mit erheblichen Transaktionskosten verbunden (vgl. Kapitel B 2.2). Die Analyse der empirischen Daten verdeutlichte (Kapitel E), dass insbesondere in den kleinteilig strukturierten Standorten die Nachbareigentümer und dementsprechend auch die Handlungspräferenzen untereinander unbekannt sind. Von einer einheitlichen Normorientierung oder von emotionalen Handlungsantrieben (Schimank 2007, 241 ff.) kann unter solchen Umständen nicht per se ausgegangen werden. Die Transaktionskosten zur Absicherung von Vereinbarungen ohne rechtliche Bindungsregelungen dürften durch die Eigentümer als erheblich beurteilt werden.

Die hohen Transaktionskosten sind eine zentrale Ursache dafür, dass die Eigentümer den *Alleingang* einer *kollektiven Lösung* immer vorziehen werden. Ist es möglich, die Absicherung eigener Investitionen durch eine Aufwertung des Umfeldes aus eigener Kraft zu realisieren, so wird der Aufwand zur Wissensreduzierung um mögliche Zielkonflikte gemieden. Die Überlegungen der Interview-

Investitionsbereite Eigentümer haben die Handlungsoption der Kooperation oder des Alleingangs in Bezug auf die ESG

Alleingang wird favorisiert, da Kooperation mit Transaktionskosten verbunden ist

partner gehen partiell sogar über eine reine Analyse des Ist-Zustandes hinaus und prüfen eine strukturelle Erweiterung des eigenen Wirkungsbereiches durch den Aufkauf von Nachbargrundstücken (vgl. Kapitel E 3). Ziel ist es dabei, den Nutzen im Fall einer alleinigen Erstellung eines öffentlichen Gutes zu erhöhen.

Hypothese 2.5: Wenn die Eigentümerstruktur kleinteilig und der Handlungsbedarf erheblich sind, dann sind zwei wesentliche Voraussetzungen für die Strategiewahl „Kooperation“ bei investitionswilligen Eigentümern erfüllt.

Alleingang nicht immer realisierbar. In kleinteiligen Strukturen ...

... und bei erheblichem Handlungsbedarf, dann Strategiewahl Kooperation möglich.

Auch wenn die favorisierte Strategie der Eigentümer bei der quartiersbezogenen Aufwertung der *Alleingang* ist, lässt sich diese nicht ohne weiteres realisieren. Eine wesentliche Ursache dafür scheint das Verhältnis zwischen dem Aufwand zur Realisierung des Projektes und dem Nutzen durch das Projekt zu sein, welches u. a. durch eine kleinteilige Eigentümerstruktur bestimmt wird. Ist die Refinanzierung der Investition unsicher, so kann vermutet werden, dass ein als zu gering empfundener Einfluss auf die Quartiersentwicklung mittels des Alleingangs oder auch identitätsbezogene Faktoren bewirken (vgl. Kapitel B 1.2 und B 1.3), dass eine Kooperation in Erwägung gezogen wird.

Eine weitere Ursache dafür, dass ein *Alleingang* nicht möglich ist, können negative Wirkungen bzw. Veränderung von Kontextbedingungen sein, die den Handlungsbedarf für Immobilieneigentümer erhöhen. Die eigenen empirischen Erhebungen ergaben, dass solche Kontextbedingungen für Immobilieneigentümer in Wohnquartieren u. a. eine veränderte Nachfrage am Wohnungsmarkt, die kleinteilige Struktur der Eigentümer oder auch strukturelle Nachteile aufgrund der Lage des Quartiers innerhalb der Stadt sein können.

Hypothese 2.6: Wenn dem Handeln des Immobilieneigentümers als zentrales Motiv die Reduzierung von Unsicherheit (in Bezug auf Investitionsabsicherung) zugrunde liegt, dann ist die Entstehung einer ESG möglich.

Das Ziel, die Reduzierung von Unsicherheit, wird durch verändernde Kontextbedingungen ...

Das zentrale Motiv zur Integration in das Kollektiv, die Reduzierung von Unsicherheit, könnte ein Hinweis darauf sein, warum gerade die Veränderung von bzw. eine strukturelle Benachteiligung durch Kontextbedingungen den Druck zum kollektiven Handeln

erhöhen kann. Der Begriff Unsicherheit ist im Kontext der rational handelnden Akteure als eine ökonomische Unsicherheit hinsichtlich des eigenen wirtschaftlichen Handelns definiert.

Befragt nach den Gründen für die Teilnahme an Sitzungen oder einem finanziellen Beitrag bei Projekten, ergab sich eine Fülle von Anlässen für die Immobilieneigentümer, die sich zu übergeordneten Handlungszielen, wie beispielsweise die Steuerung der Quartiersentwicklung, die Stabilisierung von Mieteinnahmen oder die Beseitigung von Missständen im öffentlichen Raum, zusammenfassen lassen (vgl. ausführlicher in Kapitel E 4.1).

Aus der Fülle der Handlungsziele wurden in einem nächsten Generalisierungsschritt untergeordnete Handlungsmotive der Akteure gebildet, die bereits übergreifend für alle Fallstudien galten (vgl. Kapitel C 3.2). Aus einer weiterführenden Analyse der untergeordneten Handlungsmotive konnte das verbindende zentrale Motiv zum kollektiven Handeln generalisiert werden: die Reduzierung von Unsicherheit. Damit lässt sich für das kollektive Handeln in ESG ein im Kern ökonomisches Motiv vermuten, welches North (1992) als Anlass für Institutionenwandel benennt.

... sowie Macht- und Steuerungsfragen ...

... als untergeordnete „Motive“ gestützt.

F 1.3 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse im Entstehungsprozess

Ein Teil der Arbeit beschäftigt sich mit der Frage: „Welche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse beeinflussen die Entstehung von ESG?“. Dieser, hinsichtlich einer operationalen Realisierung entscheidenden, Frage soll in Form von drei Hypothesen nachgegangen werden:

Hypothese 3.1: Wenn zunächst die ökonomischen und dann die sozialen und kulturellen Erfolgsfaktoren für ESG erfüllt sind, dann fördert dies die Entstehung einer ESG.

Die Analyse der empirischen Daten ergab, dass sowohl externe wie auch innere Faktoren die erfolgreiche Gründung einer ESG beeinflussen. Unter externe Faktoren werden Umstände gefasst, die sich nicht aus dem engeren Kreis der lokalen Eigentümer ergeben. Die internen Faktoren stehen in direktem Zusammenhang zu den lokalen Eigentümern bzw. der Kooperation. Zudem lassen sich die

Erfolgreiche Gründung von ESG hängt von externen und internen Faktoren ab

Ökonomische Faktoren spielen die zentrale Rolle, ...

vielfältigen Aspekte in ökonomische, soziale, kulturelle und institutionelle untergliedern (vgl. Kapitel E 5.2).

... aber ohne soziale und kulturelle Faktoren wären die Transaktionskosten zu hoch.

Für eine erfolgreiche Gründung sind die sich aus der Analyse ergebenden Erfolgsfaktoren mit ökonomischem Hintergrund, wie beispielsweise ein nachhaltiges Investitionsinteresse, ein zeitlich übereinstimmender Investitionszyklus oder auch das Vorhandensein von Investitionsmitteln, entscheidend. Sie bilden die Basis dafür, dass das zentrale Motiv der Reduzierung von Unsicherheit durch entsprechend zu realisierende Projekte erreicht werden kann. Handlungsstrategie und -fähigkeit der Beteiligten spielen eine entscheidende Rolle.

Erst wenn diese Erfolgsfaktoren gegeben sind, scheinen weitere Erfolgsfaktoren sozialer und kultureller Dimension zum Tragen zu kommen. Als soziale Erfolgsfaktoren ergaben sich aus der Analyse der Daten das gegenseitige Vertrauen zwischen Immobilieneigentümern oder auch die Verantwortungsübernahme für den Erfolg der Kooperation durch einzelne Beteiligte. Als kulturelle Erfolgsfaktoren wirken die Identifikation mit dem Standort durch Selbstnutzung einer Immobilie oder auch eine Normorientierung, dass mit dem Besitz einer Immobilie sich die Gesamtverantwortung für die Standortentwicklung verbinde. Ohne gegenseitiges Vertrauen unter den Eigentümern oder auch die Identifikation mit dem Standort würde das ebenfalls mit Unsicherheiten behaftete Vorhaben kollektiven Handelns nicht eingegangen werden (u. a. Schimank 2007).

Hypothese 3.2: Wenn die Gruppe ausreichend klein und die Interessen und Normen hinlänglich ähnlich sind, dann ist die Entstehung einer ESG möglich.

Ein bereits durch Olson (1965) diskutierter wesentlicher Einflussfaktor für kollektives Handeln, die Gruppengröße, bestätigt sich auch in der vorliegenden Untersuchung. OLSON definiert die erforderlich „kleine“ Gruppengröße anhand der Wahrnehmbarkeit der Handlung eines Akteurs durch die anderen Beteiligten innerhalb der Gruppe. Anhand der untersuchten ESG zeigt sich, dass die Frage der Wahrnehmbarkeit der Handlung untereinander stark mit Fragen der Verantwortungsübernahme, Art der Beziehungsdefinition zwischen den Gruppenmitgliedern und der Transparenz von

Entscheidungen und Prozessen verbunden ist (vgl. Kapitel E 1.1 und 1.6).

In kleinen Gruppen, wie beispielsweise der ESG in Essen Vogelheim, erfolgten Absprachen im direkten Kontakt auf kurzen Wegen. Die Verweigerung zum kollektiven Handeln hätte in dieser Konstellation schnell festgestellt werden können und den Versuch zur Kooperation beendet. Ungleich komplizierter stellt sich dieser Prozess in der Dortmunder ESG Brunnenstraßenviertel dar. Hier beläuft sich die Zahl potenzieller Kooperationspartner auf circa 200 und damit auf einen nahezu anonymen Gruppenzusammenhang. Dass von den potenziellen Kooperationspartnern mit circa 15 Immobilieneigentümern nur unter zehn Prozent der Gruppe überhaupt mit der ESG Kontakt aufnehmen, zeigt, dass in dieser großen Gruppe das *Abwarten* als Trittbrettfahrer deutlich leichter ist und auch über Normorientierungen und Identitätsbehauptungen (vgl. Kapitel B 1.3) nicht ausgeglichen werden kann.

Eine ausreichend kleine Gruppengröße ist jedoch keine Garantie für erfolgreiches kollektives Handeln. Vielmehr müssen zusätzlich die Immobilieneigentümer ähnliche Interessen, hier sind insbesondere die ökonomischen Aspekte gemeint, verfolgen und mit einer ähnlichen Normorientierung agieren. Zusätzlich kann die von Granovetter (1978) als „Schwellenwert“ bezeichnete Mobilisierungsbereitschaft der Akteure bei der Gruppengröße zum Tragen kommen. Erneut geht es nicht um eine absolute Anzahl von Beteiligten sondern den individuellen „Schwellenwert“, definiert als die Anzahl der bereits mobilisierten Akteure für die eigene Mobilisierung als individueller Abgleich des Mindestmaßes an gleichen Interessen. Die bereits in Hypothese 3.1 diskutierten ähnlichen Interessen erlangen ihre Wirkungskraft in vollem Umfang in der Kombination mit einer kleinen Gruppengröße. Denn, erst das Wissen um die ähnlichen Interessen und Normen der Gruppenmitglieder, welches durch eine kleine Gruppengröße maßgeblich befördert wird, schafft die in der ESG gesuchte Reduzierung von Unsicherheit (vgl. Ausführungen Hypothese 2.6).

**Kleine Gruppen
begünstigen
„kürzere“ Wege der
Abstimmung ...**

**... aber erst die
ähnlichen Inter-
essen bewirken
die Kooperations-
bereitschaft.**

Hypothese 3.3: Wenn ausschließlich externe Erfolgsfaktoren (z. B. Engagement der öffentlichen Hand) gegeben sind, dann wird die Gründung einer ESG nicht gelingen.

Es existieren externe und interne Erfolgsfaktoren

Die Analyse der empirischen Daten (vgl. Kapitel E 5.) legt den Schluss nahe, dass sich die Hemmnisse und Erfolgsfaktoren im Entstehungsprozess von ESG in externe und interne Faktoren unterteilen lassen. Diese Einordnung bezieht sich sowohl auf eine räumliche wie auch auf eine soziale Dimension. Externe Faktoren können sich demnach auf Ereignisse außerhalb des ESG-Standortes, aber auch auf Akteure außerhalb des direkten ESG-Akteursnetzwerkes beziehen.

Bei den Hemmnissen dominieren die internen Faktoren

In der Ermittlung der Hemmnisse im Entstehungsprozess von ESG muss darauf verwiesen werden, dass sich bei den ökonomischen und sozialen Faktoren ausschließlich interne Hemmnisse aus den Daten ergeben (vgl. Kapitel E 5.1). So können Ungleichzeitigkeiten bei Investitionsvorhaben, verschiedene Bewirtschaftungsstrategien und Qualitätsansprüche in der Ausführung von Projekten sowie differenzierte Diskontierungsraten für eine erfolgreiche Etablierung der ESG hinderlich wirken.

Eine erfolgreiche Entstehung von ESG hängt stark von internen Strukturen ab

Die starke Fokussierung der Hemmnisse auf interne Strukturen der ESG zeigt, dass für den Erfolg von ESG die Beziehung der Beteiligten in ökonomischer, sozialer und institutioneller Hinsicht ausschlaggebend ist. Daher können externe Erfolgsfaktoren, wie beispielsweise monetäre Unterstützung durch die Kommune, eine stabile Nachfrage am Wohnungsmarkt oder auch eine offizielle Anerkennung der Leistungen durch Stadtverwaltung und -politik, das Defizit mangelnder interner Erfolgsfaktoren bzw. übermächtiger interner Hemmnisse nicht ausgleichen.

F 1.4 Institutionelle Merkmale von ESG

Ein weiterer Fokus dieser Arbeit liegt auf der Frage: „Welche institutionellen Merkmale kennzeichnen ESG?“ Für die Klärung dieser Fragestellung werden im Folgenden drei Hypothesen aufgestellt und diskutiert.

Hypothese 4.1: Wenn die ESG durch transparente Aufgabenteilung und Entscheidungsregelungen charakterisiert ist, dann ist die erfolgreiche Arbeit einer ESG möglich.

Bei der Frage nach den institutionellen Merkmalen von ESG wird auf den erweiterten Institutionenbegriff des Neuen Ökonomischen Institutionalismus Bezug genommen, bei dem neben der reinen

Interaktion zwischen rational handelnden Akteuren ihr kultureller Kontext eine Rolle spielt. Denzau und North (1994, 4) beispielsweise sprechen in diesem Zusammenhang von einer Kombination aus Institutionen und mentalen Modellen. Die nun folgende Diskussion der Hypothesen nimmt zudem auf die Schematisierung Ostroms (1999, 250, vgl. Kapitel B 2.2) Bezug, bei der Kosten, Nutzen und Normen gleichwertige Einflussfaktoren des Wandels von Institutionen darstellen.

Ein wesentlicher Aspekt ist demnach die Beurteilung der entstehenden Kosten aufgrund institutioneller Regelungen. Blickrichtung der individuellen Akteure ist dabei die Höhe der Kosten um sicher zu stellen, dass durch das Engagement in der ESG die eigenen Ziele erreicht werden. Nelson und Silberberg (1987) definieren diese Beurteilung der Institution im Sinne einer Preisabfrage hinsichtlich der Durchsetzung individueller Interessen. Zudem werden die Kosten der Institution durch die Stabilität der institutionellen Ordnung, wie beispielsweise durch vertragliche Vereinbarungen, Übereinkünfte, Gepflogenheiten oder Verhaltensnormen bestimmt. Dieser Verweis durch Coase (1960) oder auch Williamson (1985) auf die mit Institutionen verbundenen Transaktionskosten in Form von Informations-, Beschaffungs-, Überwachungs- oder Sanktionskosten spiegeln den Preis für die mit der Institution erlangbare Sicherheit wider.

Sind die Beziehungen zwischen den Kooperationspartnern der ESG also durch unklare Aufgabenteilungen und mangelhafte Vereinbarungen über Entscheidungsbefugnisse und die Verwendung von Ressourcen charakterisiert, dann scheint dies eine erfolgreiche Arbeit zu behindern. Ursache ist die unzureichende Reduzierung von Unsicherheit in der Institution mittels des Aufbaus neuer Unsicherheiten im Institutionenwandel. An der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund kann dies exemplarisch verdeutlicht werden: Einzelne Mitglieder der Gruppen können auf Nachfrage die Entscheidungswege zur Etablierung der Projekte nicht wiedergeben, wissen nicht wie Aufgaben zur Umsetzung verteilt sind und verdächtigen Einzelne der Vorteilsnahme. Ein zu schwach ausgeprägtes Netzwerk, aber letztlich auch zu intransparente Regelungsstrukturen, schüren Misstrauen in der Institution. Die Folge kann ein schleichender bzw. abrupter Rückzug aus dem Kollektiv sein.

Ein wesentliches Kriterium der Beurteilung von ESG ist die Möglichkeit der Durchsetzung eigener Ziele

Hypothese 4.2: Wenn Eigentümer in ihrer Handlungskoordination maßgeblich auf das Verhandeln autonomer Einheiten mit nur geringen sozialen und rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedern der Gruppe setzen, dann handelt es sich um eine ESG.

Typen von Institutionen mit verschiedenen Interaktionsformen verbunden

Die Typisierung von Institutionen wird durch den Dreiklang Markt, Netzwerk und Hierarchie beschrieben (u. a. Powell 1990). Zentrales Unterscheidungsmerkmal dieser Grundtypen von Institutionen ist die jeweils für sie charakteristischen Interaktionsformen auf dem Weg zur Zielerreichung. ESG lassen sich als Netzwerk, im Sinne einer Institution zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung charakterisieren. Scharpf (2000) definiert als mögliche Interaktionsformen von Institutionen das einseitige Handeln, die Verhandlung, die Mehrheitsentscheidung sowie die hierarchische Steuerung. Innerhalb von Netzwerken können demnach das einseitige Handeln und die Verhandlung auftreten (vgl. Kapitel B 2.3).

Dominierende Interaktionsform in ESG ist das Verhandeln autonomer Einheiten

Die eigene empirische Erhebung belegt als dominierende Interaktionsform zwischen den Immobilieneigentümern das Verhandeln zwischen autonomen Einheiten. In einer der drei untersuchten Fallstudien wurde eine Organisation, ein eingetragener Verein, gegründet. In den beiden anderen Fällen agieren die Akteure in einem losen Netzwerk. Unabhängig davon agieren die Akteure im Verhandlungsmodus. Der Verein sichert eine eindeutigere Verantwortlichkeit, bewirkt jedoch nicht die Möglichkeit zur Mehrheitsentscheidung durch den Vorstand. Beschlüsse zu umfangreicheren Zahlungen oder unpopulären Entscheidungen würden aufgrund des freiwilligen Charakters der Mitgliedschaft und der vergleichsweise geringen sozialen Bindungen zwischen den Akteuren eher den Austritt aus der Gemeinschaft als eine Bindungswirkung zu kollektiven Verhalten entfalten.

... mit nur schwachen sozialen und rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten

Das Zusammenspiel der ESG-Akteure ist durch mittlere soziale und geringe rechtliche Sanktionsmöglichkeiten geprägt. Die rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten sind bei ausschließlich auf freiwilliger Mitwirkung basierenden Standortgemeinschaften, im Gegensatz zu dem mit Zwangsmöglichkeiten versehenen Instrument der Housing Improvement Districts (vgl. Kapitel D 1), sehr gering und werden vermutlich auch gering bleiben. Die sozialen Sanktionsmöglichkeiten sind im Kontext wirtschaftlich agierender Wohnungseigentü-

mer als nicht übermäßig stark zu beziffern. Trotzdem können sich diese gerade im Zuge des Prozessverlaufes durch sich ergebende übereinstimmende Handlungsantriebe, wie beispielsweise gemeinsame Normorientierungen, Identitätsbehauptungen oder Emotionalität (Schimank 2007, 241 ff.), sehr viel eher verstärken und eine Bindungswirkung an das Kollektiv erzeugen. Trotzdem handeln die Immobilieneigentümer auch bei sozialer Bindung als autonome Wirtschaftseinheiten.

Hypothese 4.3: Wenn das kollektive Handeln zwischen Eigentümern durch einen eindeutigen Nutzen für die Beteiligten (Geld, Informationen, Werterhalt), im Vergleich zum anarchischem Feld geringeren Transaktionskosten (klare Entscheidungswege, kleine Gruppe) und ein Mindestmaß an sozialem Miteinander (Normen/Ideologien/Vertrauen) gekennzeichnet ist, dann kann die Institution ESG erfolgreich sein.

Der von Ostrom (1999) benannte Dreiklang von Einflussfaktoren des Wandels von Institutionen aus erwarteten Kosten, erwartetem Nutzen und gemeinsamen Normen gilt auch für das kollektive Handeln in ESG bei der freiwilligen Erstellung öffentlicher Güter. Die übergeordneten maßgeblichen institutionellen Anforderungen an ESG lauten daher: eindeutiger Nutzen, möglichst geringe Transaktionskosten und ein Mindestmaß gemeinsamer sozialer Normen.

Einflussfaktoren auf Institutionenwahl sind Nutzen, Kosten und Normen

Beim eindeutigen Nutzen und bei den geringen Kosten handelt es sich jeweils um den Vergleich zur Interessensdurchsetzung eines individuellen Akteurs ohne Kollektiv. Grundsätzlich weist das Wirken von ESG nicht unerhebliche Transaktionskosten auf. Wird hier von geringen Transaktionskosten gesprochen, so bezieht sich dies auf den Vergleich zu Transaktionskosten in einem von Scharpf (2000, 91) als anarchischem Feld bezeichneten kollektiven Handeln, in dem das einseitige Handeln zwischen den Akteuren dominiert.

Beurteilung der Handlungsoption im Kontext individueller Interessen und erwartbarer Transaktionskosten

Die möglichst geringen (Transaktions-)kosten in ESG können durch erleichterten Informationszugang, klare Verantwortlichkeiten oder auch eine möglichst kleine Gruppengröße erreicht werden. Hypothese 4.1 diskutiert die Notwendigkeit möglichst geringer Transaktionskosten ausführlicher. Das Mindestmaß an sozialem Miteinander bezieht sich auf ein einheitliches, nämlich nachhaltiges Bewirtschaftungsmodell sowie übereinstimmende Zeithorizonte im Bezug auf das Engagement am Standort und der eigenen Lebensperspektive (vgl. Hypothese 4.2).

Möglichst geringe Transaktionskosten

... und eindeutiger Nutzen (im Sinne einer besseren Bewirtschaftungssituation) wichtig.

Der eindeutige Nutzen aus einer ESG kann als zentraler Einflussfaktor gewertet werden, der allerdings nur im Zusammenwirken mit den institutionellen Kosten und gemeinsamen Normen seine vollständige Wirkung entfalten kann. Der Nutzenaspekt bezieht sich bei ESG auf die Möglichkeit einer verbesserten Bewirtschaftung der Wohnimmobilien. Darunter zählen die Dimensionen des Zugangs zu Informationen, die Akquisition von Geldern oder auch die Stabilisierung bzw. Aufstockung von Mieteinnahmen und der Werterhalt der Immobilie.

F 1.5 ESG als Governance-Ansatz in der Stadtentwicklung

Eine zentrale Frage bei der Beschäftigung mit Eigentümerstandortgemeinschaften lautet: „Sind ESG ein neuer Steuerungsansatz der öffentlichen Hand in der Stadtentwicklung?“. Darauf soll mit den folgenden vier Hypothesen eine Antwort gegeben werden:

Hypothese 5.1: Wenn die öffentliche Hand bei der Quartiersentwicklung auf horizontale Koordination mit teilweise hierarchischen Festsetzungen setzt, dann unterstützt dies die Gründung einer ESG.

Interaktionsform zwischen öffentlichen und privaten Akteuren lautet Verhandeln als horizontale Koordination

Die empirischen Daten verweisen, neben der dominierenden Interaktionsform des Verhandeln zwischen den Eigentümern, darauf, dass das Verhandeln als horizontale Koordination auch die Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Akteuren prägt. So standen im Fall Essen Vogelheim keine öffentlichen Fördermittel zur Verfügung und die Zusammenarbeit wird als „Kooperation auf Augenhöhe“ bezeichnet. Zudem liegt das „strategische Zentrum“ der ESG verstärkt bei den Immobilieneigentümern. Vertreter der öffentlichen Hand verstehen sich eher als Helfer im „Verwaltungs-Dschungel“, denn als Steuermann der ESG.

ESG-Projekte unterliegen häufig öffentlichen Genehmigungspflichten, wobei aufgrund privater Kofinanzierungen viel verhandelt wird

Trotzdem lässt sich die strategische Ausrichtung und gerade auch die konkrete inhaltliche Umsetzung nicht ausschließlich privat durchführen, da viele kollektive Vorhaben den öffentlichen Raum betreffen und insofern mit dem Eigentümer der Flächen abzustimmen sind. Dabei kann es um Genehmigungsfragen für die Nutzung oder auch Fördermittel für die Umsetzung gehen. Stehen die Maßnahmen im öffentlichen Interesse und werden durch Private (ko-)finanziert, so erfolgt die Klärung offener Fragen auf dem Verhandlungswege.

Dabei kann es auch um sinkende Handlungsspielräume der öffentlichen Hand gehen, die durch intermediäre Lösungen kompensiert werden. Die öffentliche Hand erbringt zwar weiterhin ihre Grundleistungen, kann aber ggf. eine bestimmte Problemanhäufung nicht bewältigen. Im Fall der Quartiershausmeister im Dortmunder Brunnenstraßenviertel ergab die Diskussion über die Verunreinigung und den Vandalismus im öffentlichen Straßenraum, dass weder eine erhöhte Taktzahl der Stadtreinigung das Problem lösen, noch durch die Stadt eigenes Personal bereitgestellt werden konnte. Die Lösung lag in einem Gleichgewicht, bei dem die Hälfte der privat angestellten Hausmeister durch die Immobilieneigentümer gezahlt und die andere Hälfte der Kosten über das Sozialamt aus einer ALG-II-Maßnahme finanziert wird. Die Kreativität der Beteiligten und der gemeinsame Wille durch unkonventionelle Wege zum Erfolg zu gelangen, hat dieses Projekt Realität werden lassen.

Sinkende Handlungsspielräume der öffentlichen Hand verstärken die Suche nach intermediären Lösungen

Die in ESG verbreitete Art des Verhandelns von Inhalten und Prozessen kann als Urban Governance-Ansatz bezeichnet werden. Die mit diesem Begriff verbundene „Kooperationalisierung des Verwaltungshandelns“ (Schuppert 2008, 20) zeigt sich deutlich in der nach Mayntz (2004) als „Aufhebung der Grenzen zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt“ bezeichneten horizontalen Koordination bei der Entwicklung von Projekten. Die öffentliche Durchwegung des Blockinnenbereiches in der ESG in Görlitz wäre ohne den erheblichen Gestaltungswillen der Eigentümer so nicht vorangetrieben worden. Und auch der Umbau der Abbiegerspur in Essen Vogelheim wäre durch die Stadt Essen ohne die Initiative der Wohnungsunternehmen nicht oder zumindest nicht zu diesem Zeitpunkt realisiert worden. Um den Begriff Governance auf diese Art der Kooperation anwenden zu können, ist, wie BÖRZEL (2008) betont, keine Orientierung der Maßnahmen am Gemeinwohl erforderlich. Trotzdem sind gerade die beispielhaft erläuterten Projekte öffentliche Güter mit positiven externen Effekten. ESG beschreiten daher in der Zusammenarbeit zwischen privaten Immobilieneigentümern und öffentlicher Hand neue Wege.

ESG sind gekennzeichnet durch „Kooperationalisierung des Verwaltungshandelns“

Hypothese 5.2: Wenn die öffentliche Hand bestehende Bewirtschaftungsstrategien von Immobilieneigentümern mit negativen externen Effekten beeinflussen möchte, dann wird sie sich für die Gründung einer ESG einsetzen.

Öffentliche Hand setzt auf Änderung der Bewirtschaftungsstrategien bei Eigentümern

Die Hypothesen F 1.2 beschäftigen sich mit den Handlungsmotiven und -strategien der ESG-Beteiligten. Dabei wird sehr stark auf die Immobilieneigentümer als Hauptakteure der Gemeinschaft fokussiert. Die Handlungsstrategien der öffentlichen Hand richten sich auf den Umgang mit Stadtquartieren ganz ähnlich einem Portfoliomanagement von Unternehmen. Entscheidet sich die öffentliche Hand zu einer aktiven Unterstützung oder sogar Initiierung einer ESG, so dient dieses Handeln dem zentralen Ziel, die Bewirtschaftungsstrategie mit negativen externen Effekten einzelner Immobilieneigentümer zu ändern und insofern für eine Angleichung der Strategien zu sorgen.

... auf dem Verhandlungswege, mit erheblichen Unsicherheiten über die bestehenden internen Strukturen

In diesem Ziel zeigt sich ein Steuerungsanspruch der, anders als traditionelle Instrumente der Städtebauförderung, nicht mit umfangreichen finanziellen Mitteln sondern eher auf dem Verhandlungswege (vgl. Hypothese 5.1) sein Ziel erreichen will. Die besondere Herausforderung ist dabei, dass für den Erfolg insbesondere umfangreiche interne Erfolgsfaktoren gegeben sein müssen (vgl. Hypothese 3.3). Da diese Detailinformationen selten von Anfang an vorliegen dürften, ist immer mit einer anfänglichen Unsicherheitsphase und dem Risiko des Scheiterns zu rechnen.

... die ggf. einer Zielerreichung über eine ESG entgegenstehen.

Die Zielsetzung der öffentlichen Hand, dominierende negative Bewirtschaftungsstrategien von Eigentümern ändern zu wollen, zeigt sich besonders deutlich in dem Fall der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund. Die Stadt Dortmund ist Initiator der ESG und wählte den Standort anhand einer erheblich negativen Ausstrahlung einzelner Immobilien im Quartier und sozialer Missstände aus. Ob sich diese Schwierigkeiten letztlich über eine ESG lösen lassen, wird nach dem Anfangsimpuls maßgeblich durch die unter F 1.3 diskutierten Faktoren bestimmt.

Hypothese 5.3: Wenn die Anfangsinitiative und die Verantwortung für die ESG maßgeblich durch Eigentümer erfolgt, dann unterstützt die Förderung der Prozessmoderation durch die öffentliche Hand den Gründungsprozess.

Grundstrategien zu öffentlichen Beeinflussung privaten Handelns: Anreiz und Zwang

Für die öffentliche Hand bestehen zwei Grundstrategien zur Beeinflussung privaten Handelns: der *Anreiz* durch finanzielle Förderung und der *Zwang* durch rechtliche Instrumente (Mayntz 2009, 58; Kirsch 2004, 170 ff.), die auch für das Handeln Privater im Sinne

des Gemeinwohls bei Stadtentwicklungsfragen wirken (vgl. Kapitel B 3.3).

Die Grundidee der Eigentümerstandortgemeinschaft verfolgt zunächst die freiwillige Kooperation zwischen Immobilieneigentümern und eröffnet für die Beförderung des Kollektivs die Möglichkeit finanzieller Anreize durch die öffentliche Hand. Damit allerdings mit dem öffentlichen Geld nicht eine Komplettfinanzierung der ESG, bei gleichzeitiger Unsicherheit über eine erfolgreiche Arbeit, erfolgt, ist eine bedingungs- bzw. kriterienlose Finanzierung wenig sinnvoll.

Wenn die horizontale Koordination und eine tatsächliche Motivation zum Handeln durch die Eigentümer erfolgen soll, dann dürfen nicht ausschließlich die „richtigen“ Handlungsziele der ESG, sondern auch positive institutionelle Merkmale durch eine öffentliche Förderung prämiert werden. Diese Sichtweise lässt sich durch die Ergebnisse der Datenanalyse belegen. In den untersuchten ESG in Görlitz und Essen ging der Anfangsimpuls zum kollektiven Handeln von den Immobilieneigentümern aus. Zusätzlich übernehmen einzelne Akteure innerhalb der Gruppe die Verantwortung für das kollektive Handeln. Diese beiden Kriterien bildeten tragende Säulen im weiteren ESG-Prozess. Sollte aufgrund schwieriger Kontextbedingungen wie beispielsweise einer sehr kleinteiligen Eigentümerstruktur oder auch durch ein erhebliches Informationsdefizit eine umfangreichere Prozessmoderation erforderlich sein, wäre in diesem Fall eine öffentliche Förderung sinnvoll.

Hypothese 5.4: Wenn die rechtliche Möglichkeit zur Festsetzung eines HID besteht, kann dies den Institutionalisierungsprozess einer ESG positiv beeinflussen.

Die im Rahmen des Paragraphen 171 f Baugesetzbuch geregelte Möglichkeit, durch rechtliche Festsetzungen standortbezogene Privatiniciativen zu unterstützen (vgl. Kapitel D 1), zielt auf eine andersartige Steuerung der Aufwertung von Quartieren. Auf der Basis eines privaten Impulses kommt es, bei entsprechend positivem Quorum, zur Festsetzung eines Satzungsbereiches innerhalb dessen die Eigentümer eine Abgabe zur Finanzierung der Aufwertungsmaßnahmen im Quartier zahlen. Der Abgabeneinzug erfolgt durch die öffentliche Hand, betroffen von der Zahlungspflicht sind alle Grundstückseigentümer. Diese Kombination aus priva-

Freiwillige ESG setzen auf finanzielle Anreize

... bei denen neben thematischen Kriterien auch institutionelle Kriterien zu berücksichtigen sind.

Die Möglichkeit einer satzungsbasierten ESG-Festsetzung eröffnet stärkere rechtliche Sanktionsmöglichkeiten und damit geringere Transaktionskosten

tem Quorum und zwingendem öffentlichen Abgabeneinzug bezeichnet Kersten (2007) als Kombination aus privater Initiative und staatlichem Zwang.

Die untersuchten Fallstudien und auch die im ExWoSt-Modellvorhaben untersuchten ESG, bis auf das Referenzvorhaben Hamburg Steilshoop, repräsentieren Standorte, an denen keine Möglichkeit zum satzungsbezogenen Zwang der Immobilieneigentümer in die kollektiven Aufwertungsmaßnahmen besteht.

Ist ein gewisser Schwellenwert der Mobilisierung überschritten, aber der Anteil Trittfahrer noch zu groß, kann eine Satzung attraktiv erscheinen

Der Fall der ESG in Görlitz zeigt, dass Initiativen, die einen gewissen Schwellenwert der Mobilisierung erreicht haben, in diesem Fall sind immerhin ca. 40 Prozent der Betroffenen Mitglied im Verein, die Frage nach der zusätzlichen Integration der restlichen Akteure durch die Etablierung einer Satzung durchaus attraktiv erscheint. Problematisch ist nach dem jetzigen Verlauf, dass wesentliche Maßnahmen bereits festgesetzt bzw. in der Realisierung sind. Eine Satzung würde jetzt nur noch, ganz im Sinne traditioneller Städtebauförderungsmaßnahmen, den Mehrwert durch die Maßnahmen „abschöpfen“ und für die Instandhaltung der öffentlichen Flächen im Privateigentum verwendet werden. Dies ist auch den fehlenden anderweitigen Möglichkeiten geschuldet. Aus den Erzählungen der Akteure wird deutlich, dass es in den Anfängen der ESG einen Punkt gegeben zu haben scheint, an dem vermutlich das erforderliche Quorum positiv ausgefallen wäre. Maßgeblich habe an dieser Stimmung eine standortbezogene Identitätsbehauptung und eine einheitliche Normorientierung (Schimank 2007) durch die Betroffenen gegen Strategien der öffentlichen Hand gewirkt.

Eine ausreichende Schwungmasse auf dem freiwilligen Weg ist attraktiver, wenn im Gegenzug ein hoher Aufwand für Festsetzungsverfahren droht

Bei der Fallstudie Essen Vogelheim ist diese Möglichkeit nicht erforderlich, da über den freiwilligen Weg ausreichend Masse mobilisiert werden konnte. Die übrigen Eigentümer über den Prozess einer HID-Festsetzung zur Beteiligung zu bewegen, dürfte einen nicht vertretbaren Aufwand darstellen. Entsprechen die Bedingungen des Quorums denen in BIDs, so würde für ein positives Quorum nach Fläche und Anzahl der Betroffenen die Entscheidung positiv ausfallen. Die für die freiwillige Aktivierung so positive kleine Gruppengröße in Essen Vogelheim, würde für eine typische Verfahrensweise in BID/HID einen Hemmschuh darstellen, da hier eine Mehrheit Betroffener gleiche Interesse vertreten muss.

Im Fall der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund wäre eine anbietende gesetzliche Regelung nicht hilfreich, da aufgrund mangelnder Standortidentifikation und differenzierter Interessenslagen ein erforderliches positives Quorum nicht zu Stande kommen würde.

Wenn der notwendige Schwellenwert nicht erreicht wird, verhilft auch keine Satzung zu einer ESG

Diese etwas ausführlichere Darstellung der Fallstudien verdeutlicht, dass selbstverständlich nicht in jedem Fall eine HID-Gesetzgebung erforderlich wäre. Allerdings liegt dem Charakter dieser Gesetzgebung eine anbietende Funktion zugrunde, der bei entsprechender Nachfrage durch Private zum Tragen kommen könnte. Dieses als „Anreizplanung“ bezeichnete Planungsverständnis (Frießecke 2008, 301), spiegele den Charakter einer kooperativen und konsensualen Planungsepoche wieder. Bei entsprechend privatem Engagement und übereinstimmender strategischer Ausrichtung aller handelnden privaten wie öffentlichen Akteure, scheint das Gesetz eine erfolgsversprechenden Handlungsrahmen für die Idee von ESG zu bieten.

Rahmen der Gesetzgebung der Länder hat anbietenden Charakter, der unter spezifischen Rahmenbedingungen nachgefragt wird

F 1.6 Fazit zur zentralen Forschungsfrage

Die vorangegangene Diskussion der sich aus der Analyse der empirischen Daten ergebenden Hypothesen geht auf die Detailfragen ein, die in der Summe eine Beantwortung der zentralen Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit ermöglichen: „Welche Faktoren bestimmen die Entstehung und charakterisieren die institutionelle Struktur von ESG?“

Drei zentrale Faktoren bestimmen die Entstehung einer Quartiersaufwertung durch kollektives Handeln von Immobilieneigentümern:

Zentrale Faktoren für die Entstehung von ESG sind:

- *Unvollständige Informationen:* Ist die Handlungssituation für einen Immobilieneigentümer durch einen Mangel an Informationen, beispielsweise über das Handeln der benachbarten Immobilieneigentümer oder öffentliche Planungen, geprägt, wird er bei eigenem Handlungsbedarf versuchen, das Informationsdefizit zu reduzieren.
- *Abhängigkeit:* Die Relevanz der Information über die Bewirtschaftungsstrategien und Investitionsvorhaben von benachbarten Immobilieneigentümern ist umso stärker, je höher die

Unvollständige Informationen

Abhängigkeiten

Abhängigkeit des Erfolges zur Bewirtschaftung von dem Handeln des Nachbarn ist. Diese steigt tendenziell, je kleinteiliger die Eigentümerstruktur ist.

Ähnliche Interessen und Normen

- *Ähnliche Interessen und Normen:* Ist ein Immobilieneigentümer nicht in der Lage, eine erforderliche Aufwertung im Quartier im Alleingang zu realisieren, wird er bei anhaltendem Investitionsinteresse die Kooperation in Erwägung ziehen. Ob es zum kollektiven Handeln kommt, hängt davon ab, ob benachbarte Immobilieneigentümer ebenfalls die Investition und Kooperation anstreben und mit einer ähnlichen Normorientierung agieren (vgl. Kapitel E 6.3).

Institutionelle Merkmale von ESG sind:

Die institutionellen Merkmale von ESG lassen sich in vier zentralen Faktoren zusammenfassen:

Eindeutiger Nutzen

- *Eindeutiger Nutzen:* Bietet das kollektive Handeln für die einzelnen Akteure einen Mehrwert, im Sinne eines „Mehr“ an Information, Macht bzw. Einfluss oder finanziellen Ressourcen und dem Erreichen seiner Ziele, dann ist ein Immobilieneigentümer bei entsprechend dringendem Handlungsbedarf bereit, diesen Nutzen aus der Kooperation erlangen zu wollen. Allerdings wird er für die Entscheidung neben dem Nutzen aus der Kooperation ebenfalls die Kosten zur Durchsetzung seiner Ziele betrachten.

Hohe Transaktionskosten

- *hohe Transaktionskosten:* Die Erstellung von Gütern im Kollektiv ist im Vergleich zum Alleingang immer mit höheren Kosten verbunden. Die Transaktionskosten, definiert als Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten sowie Überwachungs- und Durchsetzungskosten, können durch institutionelle Regelungen gesenkt, aber nicht auf Null gebracht werden. Für ESG scheinen daher eindeutige Entscheidungsstrukturen, klare Verantwortungsübernahmen und eine transparente Kommunikation zwischen den Akteuren erforderlich.

Geringe rechtliche und soziale Sanktionsmöglichkeiten

- *geringe gesetzliche und soziale Sanktionsmöglichkeiten:* Ein wesentliches Merkmal ist die Freiwilligkeit des kollektiven Handelns in ESG. Dies schließt mit Zwangselementen versehene Regelungen wie bei BIDs oder HIDs (vgl. Kapitel D 1.2) für die Standortkooperation aus. In der Folge ergeben sich nur geringe rechtliche Sanktionsmöglichkeiten zwischen den Koopera-

tionspartnern bei Nichteinhaltung von Absprachen. Auch die sozialen Sanktionsmöglichkeiten halten sich innerhalb von ESG in Grenzen. Dies liegt an dem zugrunde liegenden Handlungsziel der ertragreichen Bewirtschaftung von Wohnraum, der die Kooperationspartner neben dem Wort Partner eben auch immer noch Konkurrenten am Markt sein lässt. Keiner der Eigentümer sucht in diesem Netzwerk originär Freundschaften. Trotzdem können sich im Zeitverlauf engere soziale Verbindungen ergeben, die entsprechend auch eine stärkere soziale Kontrollfunktion mit sich bringen kann.

- *gemeinsame Normen*: Ein Teil der, durch fehlende gesetzliche Rahmensetzungen und den schwachen Sanktionsmöglichkeiten entstehende Unsicherheit, scheint durch gemeinsame Normen kompensiert werden zu können und damit kollektives Handeln zu ermöglichen. Ein einheitliches Werteverständnis oder ähnliche Identitätsbehauptungen können einen Beitrag zum erforderlichen Vertrauen in die Kooperation erbringen.

**Gemeinsame
Normen**

F 2 Schlussfolgerungen und weiterer Forschungsbedarf

F 2.1 Schlussfolgerungen für die Praxis

Die im Folgenden dargebotenen Schlussfolgerungen bieten den im öffentlichen Interesse arbeitenden Akteuren mögliche Handlungsoptionen unter der Annahme, dass das Instrument der ESG als in der Stadterneuerung und -entwicklung erstrebenswerter Ansatz gewertet wird. Unter dieser Maßgabe gelten folgende Aussagen:

Ergebnis: ESG produzieren öffentliche Güter und werden, bei freiwilliger Erstellung, immer mit dem „Trittbrettfahrer“-Problem zu kämpfen haben (vgl. Hypothese 1.3)

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Schlussfolgerung: Das Trittbrettfahrer-Problem lässt sich nur mit anderen (gesetzlichen) Instrumenten lösen.

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Die Produktion von öffentlichen Gütern ist immer mit positiven externen Effekten verbunden, von denen „Trittbrettfahrer“ profitieren. Dies ist nicht per se problematisch. Wie der Grad der Mitwirkung bei der Erstellung beurteilt wird, hängt vom Verhältnis zwischen Zielsetzung des Erstellers und seiner Nutzendefinition ab. Handelt es sich bei dem Ersteller um die öffentliche Hand, so mag unter der Zielstellung, einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten zu wollen, ein direkter Geldmittlerückfluss, nicht so dringlich sein. Ein privater Ersteller wird das Ergebnis ins Verhältnis zu seinem individuellen Nutzenempfinden setzen. Dann mag es sein, dass (wie im Fall der ESG in Vogelheim) der Anteil an Trittbrettfahrern als nicht problematisch empfunden wird, da mit relativ geringen Transaktionskosten das angestrebte Ziel erreicht wurde.

Ist der Anteil an Trittbrettfahrern aber doch ein Problem für die Beteiligten der ESG, dann beginnt die Suche nach anderweitigen Regelungsmöglichkeiten. Steht dabei weiterhin die kollektive Erstellung durch Private im Mittelpunkt, dann sind Instrumente mit Zwangselementen wie bei BIDs oder HIDs erforderlich. Eine andere Möglichkeit besteht im verstärkten Einsatz öffentlicher Mittel, bei der über Anreize die individuelle Aktivierung der Eigentümer unterstützt wird (vgl. Kapitel B 3.3). Bei mangelndem privaten Interesse an der Erstellung des Gutes besteht zudem die Möglichkeit, das Gut rein öffentlich zu erstellen.

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Ergebnis: ESG setzen auf Aufwertung des Standortes und damit auf ein Gegensteuern gegen negative Auswirkungen des ökonomischen und demografischen Strukturwandels. Eine Anpassung der baulichen Struktur ist ausschließlich als Umbaumaßnahme an eine sich ändernde Nachfrage denkbar (vgl. Hypothese 1.2).

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Schlussfolgerung: ESG eignen sich nicht zur Umsetzung von reinen Rückbau-Konzepten, in denen aufgrund von Funktionsverlusten der dauerhafte Rückbau von Baustrukturen geplant ist.

Dauerhafter Rückbau von Bausubstanz bedeutet für einen Immobilieneigentümer den Verlust seines Wirtschaftsgutes. Diese Vernichtung von, zumindest theoretischen, Werten, kann nur durch erhebliche Anreize beziehungsweise Zwang erfolgen. Theoretisch denkbar wären zudem Ausgleichszahlungen zwischen Eigentümern, bei ungleichen Wertverlusten in den kollektiv beschlossenen Maßnahmen. Allerdings wären für solche Wege sehr viel stärker verbindliche Regelungen zwischen den Eigentümern erforderlich, die sich zumindest derzeit nicht in den ESG abzeichnen.

Stattdessen verweisen die Ergebnisse dieser Arbeit darauf, dass sich die ESG auf eine Aufwertung des Standortes durch positive Öffentlichkeitsarbeit, Verbesserungsmaßnahmen im Wohnumfeld und die Abstimmung privater Investitionen in den Immobilienbestand konzentrieren. Rückbau findet statt, allerdings nur um die Flächen für anderweitige Angebotsformen des Wohnen umzustrukturieren. Die Refinanzierungsmöglichkeit durch die Maßnahmen steht im Mittelpunkt und genau diese Option dürfte im Falle von privaten Kleineigentümern nur sehr selten mit Abriss ihrer häufig einzigen Immobilien einhergehen. Der Umbau und die Aufwertung des Bestandes sind daher, bei entsprechender Handlungsstrategie zur Investition, die einzige Verhandlungsbasis.

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Ergebnis: Die öffentliche Hand spielt weiterhin eine zentrale Rolle, ändert jedoch ihren Koordinationsmodus verstärkt von hierarchischer Steuerung auf Verhandeln (vgl. Hypothese 5.1).

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Schlussfolgerung: ESG handeln eigenständig, sind aber ein Netzwerk aus privaten und öffentlichen Akteuren.

ESG unterliegen dem Grundgedanken der Privatinitiative, bei denen durch die Betroffenen im Quartier ein Impuls zum kollektiven Handeln erfolgt. Von Seiten der öffentlichen Hand mögen Aspekte wie die Unterstützung bei der Quartiersentwicklung durch endogene

Potenziale, eine nachhaltigere Stabilisierung schwieriger Quartiere oder auch eine finanzielle Kofinanzierung von Aufwertungsmaßnahmen eine Rolle spielen. In zwei der untersuchten Fallstudien ging der Impuls jedoch eindeutig von Seiten der privaten Akteure aus, die mit konkreten Vorstellungen die Quartiersentwicklung vorantreiben wollten.

Der Prozessverlauf der Entstehung und ersten Maßnahmenumsetzung veranschaulicht, dass der Anfangsimpuls und damit ggf. auch der Handlungsimpuls durch Private bestimmt werden kann, jedoch im weiteren Verlauf die öffentliche Hand auch weiterhin ein wichtiger Partner bleibt. Allerdings folgt die Art der Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Akteuren einem anderen Verhandlungsmodus als bei der Zusammenarbeit in einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme: Das Verhandeln durch beide Partner steht im Vordergrund. Die geringen rechtlichen Regelungen des entstehenden Netzwerkes eröffnen die Möglichkeit für das Verhandeln von Ergebnissen, bei jeweiliger Vertretung der individuellen Interessen.

Das eigenständige, verantwortliche Handeln der Immobilieneigentümer in der ESG ist das charaktergebende Merkmal dieses Entwicklungsansatzes, der jedoch in vielen Fällen aufgrund der heterogenen Strukturmerkmale der Standorte eine Unterstützung, insbesondere bei den Prozessen, durch die öffentliche Hand benötigt. Dabei ist besonders wichtig, dass die Signale der öffentlichen Hand in der Begleitung und die Entwicklungsziele eindeutig und verlässlich sind. Ein die Eigentümer einseitig benachteiligender und abrupter Strategiewechsel durch die Kommune bzw. das Ministerium wäre kontraproduktiv.

Ergebnis: Für die erfolgreiche Gründung einer ESG sind privates Engagement und die Übernahme von Verantwortung durch private Akteure unabdingbar (vgl. Hypothese 3.3).

Schlussfolgerung: ESG können nicht allein durch öffentliches Engagement erfolgreich sein.

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

ESG sollen dadurch gekennzeichnet sein, dass durch sie kollektives Handeln von Immobilieneigentümern repräsentiert wird, die in diesem Zusammenhang gemeinsam Projekte realisieren, die in der Summe einen größeren Effekt, als individuell möglich, erzielen können. Gegen eine solche Vorgehensweise können umfangreiche Hemmnisse bestehen (vgl. Kapitel E 5.1), aber es kann auch gute

Gründe für eine Integration ins Kollektiv in Zeiten des Wandels geben (vgl. Kapitel E 4.).

Für eine erfolgreiche Etablierung von ESG scheint die Verantwortungsübernahme durch private Akteure für den Prozess eine zentrale Bedingung zu sein. Die Einbeziehung der lokalen Akteure ist seit der behutsamen Stadterneuerung Bestandteil von Erneuerungsprozessen. Dass ihre Interessen so direkt den Erfolg der Stadterneuerungsmaßnahme bedingen, ergänzt die Städtebauförderung um eine neue Dimension. Eine ausschließliche Problemdefinition durch die öffentliche Hand ohne hinreichendes Wissen über die Interessen zentraler privater Akteure im Quartier, kann ein nur marginales privates Interesse an ESG zur Folge haben. In einem solchen Fall wird die ESG nicht erfolgreich sein (vgl. Kapitel E 7.2).

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Ergebnis: Liegen erhebliche Zielkonflikte im Umgang mit den Immobilien und/oder dem Quartier zwischen den Beteiligten vor, so wird die ESG scheitern (vgl. Hypothese 2.3).

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Schlussfolgerung: Die Diskrepanzen zwischen den Strategien der Beteiligten dürfen nicht zu groß sein, daher ist es sinnvoll, die Kohärenzen zwischen den Strategien der potenziellen Kooperationspartner frühzeitig zu prüfen.

Strategiekonflikte sind keine Basis für freiwilliges kollektives Handeln. Die „einheitliche Wahrnehmung der Handlungssituation“ beschreibt die für das kollektive Handeln von Immobilieneigentümern zentrale Voraussetzung. Die ähnlichen Handlungsstrategien aller beteiligten Akteure scheinen sich auch nicht durch andere Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die von Schimank (2007) beschriebenen Handlungstriebkräfte wie Normorientierung, Identitätsbehauptung oder auch Emotionalität (vgl. Kapitel B 1.3) ausgleichen zu lassen.

Für die öffentliche Hand, ebenso wie für die beteiligten Immobilieneigentümer, bedeutet dies, dass möglichst frühzeitig ein Austausch über Bewirtschaftungsstrategien und Investitionsabsichten stattfinden sollte. Gute Akteurskenntnisse und eine gewisse Geduld im Zuge dieses Kennenlernens sind erforderlich. In dieser Phase des Abgleichens ist allerdings auch die Offenheit für ein mögliches Scheitern einer ESG gefordert. In der Konsequenz könnte dann bei entsprechenden monetären und rechtlichen Möglichkeiten ein anderer Entwicklungsansatz durch die öffentliche Hand zum Tragen kommen.

Ergebnis: Die favorisierte Strategie der Immobilieneigentümer ist der „Alleingang“, daher ist das Engagement in ESG für einen Eigentümer immer die zweitbeste Lösung (vgl. Hypothese 2.4).

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Schlussfolgerung: Wird die Gründung einer ESG durch öffentliche Akteure angestrebt, müssen möglichst frühzeitig Motivation und Interessen der Immobilieneigentümer eruiert und der durch eine ESG entstehende Nutzen hervorgehoben werden.

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Die Realisierung eines Projektes im Kollektiv ist immer mit zusätzlichen Kosten, den Transaktionskosten, verbunden (vgl. Kapitel B 2.2). Dieser Umstand mag die Ursache dafür sein, dass auch in ESG die Immobilieneigentümer zunächst immer den Alleingang als „Großer“ einer kollektiven Lösung vorgezogen hätten. Die Option als „Großer“ zu agieren besteht allerdings nur, wenn der Nutzen aus der Erstellung des Kollektivgutes so groß ist, dass er den Verlust aus der Übernahme der Gesamtkosten übersteigt (vgl. Kapitel B 1.2).

Da in kleinteiligen Strukturen häufig ein solch eindeutiger Nutzen für einen Akteur schwierig zu realisieren ist, gerät das kollektive Handeln bei einem grundsätzlichen Willen zur Investition am Standort in den Fokus bzw. könnte durch Bemühungen der öffentlichen Hand in den Fokus geraten. Die mit einer kollektiven Lösung verbundenen Transaktionskosten mögen abschreckend wirken und der mögliche Nutzen dem einen oder anderen Immobilieneigentümer nicht sogleich gegenwärtig sein. Besteht jedoch bei einer genügenden Anzahl von Immobilieneigentümern das grundsätzliche Interesse an einer nachhaltigen Bewirtschaftung, so kann über flankierende Maßnahmen durch die öffentliche Hand die Bildung einer ESG aussichtsreich unterstützt werden.

Ergebnis: Institutionelle Immobilieneigentümer sind in kleinteiligen Strukturen strategisch ebenso „kleine“ Akteure wie private Kleineigentümer (vgl. Hypothese 2.1 und 2.4).

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Schlussfolgerung: Die Idee einer erfolgreichen Etablierung von ESG durch eine vorrangige Einbindung institutioneller Immobilieneigentümer trägt nicht bzw. nur durch entsprechend anderweitige Anreizmittel durch die öffentliche Hand oder Politik.

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Die definierten Strategien von Immobilieneigentümern in Hinblick auf eine kollektive Quartiersentwicklung lauten: *Trittbrettfahren*, *Alleingang* und *Kooperation*. Die Wahl einer dieser Optionen durch Immobilieneigentümer gründet sich nicht auf der Unterscheidung

zwischen privaten Kleineigentümern und institutioneller Wohnungswirtschaft. Aufgrund der dem Handeln zugrunde liegenden rationalen Handlungslogik folgt die Bewirtschaftungsstrategie aller Eigentümer ähnlichen Grundmechanismen.

Entscheidend ist hingegen, welche der individuellen Bewirtschaftungsstrategien (Investition, Abwarten, Exit) der Immobilieneigentümer am Standort verfolgt und ob er den Erfolg dieser Strategie ggf. durch kollektives Handeln absichern muss. Diese Entscheidung ist eine Frage der relativen Größe, hinsichtlich des eigenen Bestandes im Verhältnis zum Bestand des Quartiers. Besitzt ein institutioneller Eigentümer in einem Gründerzeitblock zwei oder drei Immobilien und hält damit keine 10 Prozent des Bestandes, beurteilt er den Nutzen des kollektiven Engagements aus der gleichen Perspektive wie ein privater Kleineigentümer. Auch bei ihm kommt es neben der reinen wirtschaftlichen Rechnung auf die der Normorientierung entspringende Diskontierungsrate der Maßnahme an. Einen Unterschied kann ein möglicher Gesellschafter Stadt oder eine anderweitig politische Einflussnahme ergeben.

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Ergebnis: Das Hauptmotiv zum kollektiven Handeln besteht bei den Beteiligten in der Reduzierung von Unsicherheit im wirtschaftlichen Handeln (vgl. Hypothese 2.6)

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Schlussfolgerung: ESG müssen die Absicherung von Investitionen für die Immobilieneigentümer bieten.

Die Frage nach der Motivation zum kollektiven Handeln von Immobilieneigentümern ergab ein im Kern zutiefst wirtschaftliches Motiv: die Reduzierung von Unsicherheit bei der Bewirtschaftung ihrer Immobilien. An die Gemeinschaft besteht die Erwartungshaltung, dass über das Netzwerk weiterführende Maßnahmen und Einflussnahmen zur Absicherung ihrer wirtschaftlichen Einnahmen möglich sind. Soziale Aspekte wie eine funktionierende Nachbarschaft zwischen den Mietern oder auch das Miteinander der Eigentümer untereinander beeinflussen den dann folgenden Prozess erheblich. Dieser kommt jedoch nur zustande, wenn die ESG für das zentrale Motiv eine Lösung in Aussicht stellt.

Daher wird in kollektiven Projekten die Frage nach der Absicherung von bereits getätigten oder geplanten Investitionen im Vordergrund stehen. Nicht immer lässt sich, wie beispielsweise bei der kollektiven Wärmeerzeugung, ein konkreter monetärer Wert der

Kostenersparnis durch die Maßnahme benennen, aber eindeutige Maßnahmen zur Mieterbindung, beispielsweise die Quartiershausmeister im Dortmunder Brunnenstraßenviertel, zeigen einen eindeutigen Nutzen auf.

Ergebnis: Innerhalb einer ESG müssen die Immobilieneigentümer ähnliche Diskontierungsraten für die das Quartier aufwertenden Maßnahmen haben (vgl. Hypothese 4.3).

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Schlussfolgerung: Eine reine Kosten-Nutzen-Kalkulation der Maßnahme genügt nicht, um Eigentümer zum kollektiven Handeln zu bewegen.

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Das kollektive Handeln in ESG erfolgt auf der Basis geringer vertraglicher Bindungen (vgl. Kapitel E 6.2). Dies hat zur Folge, dass zum einen durch den Einzelnen in der Gruppe keine erheblichen Risiken übernommen werden, die ggf. durch ein anderes Gruppenmitglied zu verantworten wären. Trotzdem kann kollektives Handeln einen Nutzen ermöglichen, der trotz der Transaktionskosten realisiert wird. Zum anderen beeinflussen Aspekte des Vertrauens, aufbauend auf einer sich durch langjährige Bekanntschaft ergebenden Wiederholungssituation in der Zusammenarbeit, den Erfolg der Kooperation (vgl. Kapitel 1.2).

Bestehen diese langjährigen Beziehungen nicht, können anderweitige Faktoren, die sich unter dem Oberbegriff einheitliche Diskontierungsrate zusammenfassen lassen, die Handlungsorientierung zum kollektiven Handeln beeinflussen (vgl. Kapitel E 6.3). Dazu gehören einheitliche Normorientierungen, wie beispielsweise, dass zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung einer Immobilie auch die sorgfältige Mieterauswahl und -betreuung gehört oder, dass die Refinanzierung einer Investitionsmaßnahme innerhalb von 10 Jahren auch mit dem Bewirtschaftungsinteresse am Standort übereinstimmt.

Für die öffentliche Hand mögen gerade diese Werte, die letztlich einer Gemeinwohlorientierung entsprechen, ein Anknüpfungspunkt für die Darstellung einer Win-Win-Situation sein.

Ergebnis: Die Anfangsphase der ESG-Gründung ist in kleinteiligen Eigentümerstrukturen durch ein erhebliches Informationsdefizit gekennzeichnet (vgl. Hypothese 2.6).

**Ergebnis der
Analyse der Daten**

Schlussfolgerung: Eine Erfolgsgarantie für eine erfolgreiche Etablierung einer ESG an einem Standort ist im Vorfeld nicht möglich.

**Schlussfolgerung
für die Praxis**

Stadtentwicklungsprozesse sind durch das Zusammenwirken unterschiedlichster Interessen und Akteursgruppen geprägt, in denen durch gebündelte Interessensvertretung Einfluss auf Prozessergebnisse genommen werden kann. Die ersten Versuche, die Interessen privater Kleineigentümer in ESG zu bündeln, zeigen, dass ein erhebliches Informationsdefizit zwischen den benachbarten Immobilieneigentümern sowie bei der öffentlichen Hand über die jeweiligen Interessen besteht. Aufgrund der im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen schwachen Interessensbündelung bei privaten Kleineigentümern sind die „Vermittlungsstellen“ zwischen privaten und öffentlichen Akteuren nicht so erprobt und werden es wohl auch nicht im Vorfeld sein können.

Aus diesem Grund fungieren ESG zunächst in gegenseitigen Informationsplattformen, in denen Gemeinsamkeiten eruiert werden; und dies benötigt Zeit. In dieser Zeit können Perspektiven angepasst und Argumente ausgetauscht werden. Diese Prozesse institutionellen Wandels durch Lernprozesse konnten im vorliegenden Forschungsdesign aufgrund des kurzen Erprobungszeitraumes von ESG nicht untersucht werden.

Diese notwendige Phase des Abgleichens bedeutet, dass ESG aufgrund ihres verhandelnden Charakters im Netzwerk nicht mit einer Erfolgsgarantie versehen werden. Ändert die öffentliche Hand ihren Handlungsansatz von der hierarchischen Anweisung auf Verhandlung, so ist die Möglichkeit des Scheiterns bzw. ggf. die erneute Änderung des Interaktionsmodus mitzudenken.

F 2.2 Weiterer Forschungsbedarf

Hypothesen prüfen

Die zentrale Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit wurde hypothesengenerierend beantwortet. Die formulierten Hypothesen treffen die Annahme, dass die ermittelten Aussagen auch für andere ESG, die nicht als Fallstudie untersucht wurden, zutreffen. Ob dem tatsächlich so ist, kann nur über ein umfassend angelegtes Forschungsprojekt geprüft werden. Grundlage einer solchen Untersuchung wäre bei einem fortgeschrittenen Entwicklungsstand von ESG eine deutlich höhere Fallzahl, so dass zum einen die Bandbreite der Variationen bei Beteiligten, bei institutionellen Regelungen und bei Kontextbedingungen steigt und zum anderen eine repräsentative Befragung angesichts einer eindeutigen Grundgesamt-

heit möglich ist. Diese müssten sich allerdings mindestens in dem Entwicklungsstadium der hier untersuchten Fallstudien befinden, welches erst in ein paar Jahren zu erwarten ist.

Zeitliche Verläufe und der Einfluss gegenseitiger Lernprozesse unter den Akteuren konnten durch den Entwicklungsstand der Initiativen und dem zugrunde liegenden Forschungsdesign nicht untersucht werden. Für zukünftige Forschungsvorhaben könnte der Lernprozess zwischen den Akteuren während des kollektiven Handelns eine lohnende Fragestellung sein. Letztlich könnten damit derzeit noch statisch erscheinende Motivlagen in den vorliegenden Ergebnissen durch eine Zeitperspektive ergänzt und ein differenzierteres Bild über mögliche Entwicklungswege von ESG aufgezeigt werden.

Analyse von Lernprozessen zwischen den Akteursgruppen

Die Untersuchung eines zeitlichen Entwicklungsverlaufes würde zudem ermöglichen, den Verlauf von ESG nach ihrer Gründung zu analysieren. Im Ergebnis wäre es möglich auf unterschiedlichen Analyseebenen, wie beispielsweise den beteiligten Akteuren, der aufgenommenen Themen oder der eingenommenen Rollen durch die Beteiligten, ein Phasenmodell über den Entwicklungsprozess von ESG zu erstellen. In diesem Zusammenhang könnte der Frage nachgegangen werden, ob sich die Rolle und die Interaktionsform der staatlichen Akteure im Zeitverlauf der Kooperation verändert. Zudem wird in der Diskussion um Urban Governance Prozesse häufig von Temporalität als einer prägenden Charakteristik gesprochen. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass nicht in allen Fallbeispielen von vornherein eine zeitliche Begrenzung eingeplant ist. Ob sich dies im Zuge der Realisierung erster Maßnahmen ändert, lässt sich nur über die Untersuchung eines mittelfristigen Zeitverlaufes feststellen. Die aus Geschäftszentren bekannten BID in den USA zeigen, dass auf der Basis einer gesetzlich festgesetzten zeitlichen Befristung die freiwillige Verlängerung durch die Immobilieneigentümer möglich ist. Ob dies letztlich vor allem dem besonderen Rechtsrahmen von BID geschuldet ist und die gleiche Fragestellung in Wohnquartieren auf andere Rahmenbedingungen trifft, bleibt eine offene Frage für weitere Forschungen.

Prozessanalyse zur Entwicklung eines Prozessmodells von ESG

Die Ergebnisse dieser Arbeit beziehen sich auf den Zeitpunkt der Entstehung von ESG und dem damit verbundenen Institutionenwechsel durch die Akteure. Ob die Akteure durch das kollektive Handeln ihre Ziele erreicht haben und welche Faktoren für die Akteure überhaupt ein erfolgreiches Wirken von ESG definieren,

Evaluierung von Wirkungen von ESG

sollte Gegenstand weiterer Forschungen sein. Mittelfristig ist ein Entwicklungsstand von ESG in Deutschland zu erwarten, der eine Evaluierung dieses Steuerungsansatzes auf verschiedenen Ebenen zulässt. So wären Fragen hinsichtlich der Weiterentwicklung institutioneller Regelungen; Veränderungen von Strategien bei Beteiligten und die Ergebnisse erster realisierter Projekte lohnend. Eine objektive Analyse des Zielerreichungsgrades scheint nur schwer möglich. Allerdings könnte die Entwicklung von übergreifenden Wirkungsindikatoren auf einer breiteren empirischen Basis zumindest eine Orientierung für den zukünftigen Einsatz öffentlicher Fördermitteln geben.

Effizienzanalyse institutioneller Arrangements

Die Ergebnisse der Arbeit verdeutlichen, dass die institutionellen Regelungen die Entstehung und den Verlauf der Kooperation maßgeblich beeinflussen. Angesichts des Entwicklungsstandes der ESG in Deutschland und des vorliegenden empirischen Datenmaterials können noch keine umfassenden Aussagen über Merkmale effizienter Institutionen im Kontext der kollektiven Quartiersaufwertung durch Immobilieneigentümer getroffen werden. Die drei Fallbeispiele dieser Arbeit zeigen eine erste Bandbreite an Organisations- und Interaktionsformen auf. Dabei zeigt jeder Fall ein individuelles institutionelles Profil. Dieser Umstand legt den Schluss nahe, dass eine höhere Fallzahl die Bandbreite institutioneller Arrangements erweitern würde. Im Hinblick auf die Entwicklung der ESG als Steuerungsansatz wäre es lohnend, anhand einer höheren Fallanzahl von ESG, eine Effizienzanalyse institutioneller Regelungen durchzuführen.

Prüfung rechtlicher Regelungen

Es ist denkbar, dass die Suche nach Zwangsinstrumenten weniger mit der Anfangsphase (ggf. Aufbruchstimmung oder Euphorie-Phase), sondern eher mit der langfristig einsetzenden Frustrationsphase verbunden ist. Diese Vermutung lässt sich jedoch aufgrund des derzeitigen Entwicklungsstandes von ESG nicht erhärten, bietet aber die Möglichkeit für weitere Forschungen. Einen möglichen Hinweis kann der Entwicklungsstand von ESG in Geschäftsstandorten geben, an denen nach jahrelangen freiwilligen Privatinitiativen der Ruf nach Zwangsinitiativen lauter wurde.

Langfristige Bedeutung angesichts nachhaltig veränderter Rahmenbedingungen ...

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit verdeutlichen, dass langfristig wirkende Veränderungsprozesse wie der demografische und wirtschaftliche Wandel die Bereitschaft staatlicher und privater Akteure zur Kooperation befördern können. Als zentrales Motiv

für diese Bereitschaft konnte die, mit den nachhaltig veränderten Rahmenbedingungen verbundene, Unsicherheit und der Versuch der Akteure, diese in der Gemeinschaft zu bewältigen, herausgearbeitet werden. Angesichts der Langfristigkeit der Veränderungsprozesse ist die Frage nach der Bedeutung einer dauerhaft stärkeren privatwirtschaftlichen Verantwortlichkeit und dem Einsatz umfassender Governance-Prozesse lohnend für weitere Forschungen. Zudem konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf einen begrenzten thematischen Ausschnitt, den Immobilieneigentümern in Wohnquartieren. Ob die anhand von ESG ermittelten veränderten Interaktions- und Steuerungsmodi auch in anderen thematischen Zusammenhängen, angesichts der allumfassenden Auswirkungen der Strukturveränderungen, wirken, sollte Gegenstand weiterer Forschungen sein.

**... durch den
demografischen
und wirtschaftlichen
Strukturwandel**

KAPITEL G

VERZEICHNISSE

G 1 Quellen

G 1.1 Literatur

- Allbau AG (Allbau), Essen: Kooperation in der Wohnungswirtschaft – Vogelheim entwickelt sich. Unveröffentlichtes Manuskript, o.J.
- Allbau AG (Allbau), Essen: Wohnen und Leben im Stadtteil: Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung im Gespräch. Unveröffentlichtes Vortragsskript von Peter Friske, Geschäftsleitung Allbau AG vom 8. Juni 2006 in Berlin.
- Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Raumplanung 61. Juni. 1993. 97-103.
- Albers, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Serie: Planung neu denken, Bd. 1. Dortmund, S. 43-55.
- Alisch, Monika (1998): Stadtteilmanagement – Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel. In: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen, S. 7-22.
- Altrock, Uwe (2010): Stadtumbau. In: Henckel, Dietrich; v. Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 503-507.
- Amt für Statistik der Stadt Essen (AS Essen), Stadtforschung und Wahlen: Auswertung der Einwohnerdatei, auf www.essen.de, Zugriff am 26. Juni 2010.
- Austen-Smith, David (1980): Individual Contribution to Public Goods. In: Economics Letters, Volume 5, Issue 4/1980. S. 359-361.
- Amt für Wohnungswesen der Stadt Dortmund (AWO Dortmund) (2009a): Wohnungsmarktbericht 2009. Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2008. Download: http://dev.wohnungswesen.dortmund.de/project/assets/template1.jsp?content=wu&dcode=grossprojekte.wohnungswesen.downloads_wmb&did=0&smi=4.0&tid=12281., Zugriff am 26. Juni 2010.
- Amt für Wohnungswesen der Stadt Dortmund (AWO Dortmund) (2009b): Abschlussbericht der kleinräumigen Quartiersanalyse „Brunnenstraßen- und Hannibalviertel“. Download: http://dev.wohnungswesen.dortmund.de/project/assets/template3.jsp?dcode=grossprojekte.wohnungswesen.downloads_ab

- schlussberichte_analyse&did= 0&dorder=downloaddate&dtitel=Abschlussberichte&smi=6.01, Zugriff am 26. Juni 2010.
- Axelrod, Robert (1997): *Die Evolution der Kooperation*. München/Wien, 4. Auflage.
- Bagnoli, Mark; Ben-David, Shaul; McKee, Michael (1992): Voluntary Provision of Public Goods. The Multiple Unit Case. In: *Journal of Public Economics* 47. 1992. S. 85-106.
- Banse, Juliane, Effenberger, Karl-Heinz (2006): *Deutschland 2050 – Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Wohnungsbestand*. IÖR-Texte Nr. 152, Dresden.
- Baugesetzbuch (BAUGB) (2010): *Baugesetzbuch*, 42. Auflage, Beck-Texte im dtv, München.
- Baumann, Michael (2002): Vertrauen und Anerkennung. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen*. Frankfurt a. M., S. 107-132.
- Baumann, Michael (1996): *Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft*. Tübingen.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2002): *Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung*. Werkstatt: Praxis, Nr.2/2002, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2008): *Raumordnungsprognose 2025*. BBR-Berichte KOMPAKT 2/2008. http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_23736/BBR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2008/BK022008.html, Zugriff am 30.10.2010.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009a): *Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“)*. Werkstatt: Praxis, Heft 65, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009): *Eigentümerstandortgemeinschaften im Städtumbau*. ExWoSt-Informationen. 37/1-11/2009, Bonn.
- Beckert, Jens (2002): Von Fröschen, Unternehmensstrategien und anderen Totems. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen*. Frankfurt a. M., S. 133-148.
- Beckmann, Klaus J.; Meyer, Ulrike; Reimann, Bettina; Aehnelt, Reinhard; Jaedicke, Wolfgang; Veser, Jürgen (2008): *Evaluierung des Bund-Länder-Programms „Städtumbau Ost“*. Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens., unveröffentlichtes Manuskript.

- Beermann, Frank (2006): Kooperativer Wohnungsrückbau – Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen. Göttingen.
- Beetz, Stephan; Müller, Bernhard; Beckmann, Klaus J.; Hüttl, Reinhard F. (2009): Altern in Gemeinde und Region. Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina, Nummer 367, Band 103, Stuttgart.
- Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a. M..
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose; Rehfeld, Dieter (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Op-laden.
- Benz, Arthur (2000): Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt a. M., Campus, S. 97-124.
- Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40(II), S. 55-71.
- Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 9-26.
- Benz, Arthur (2008): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. Oldenbourg.
- Bernt, Matthias (2005): Stadtumbau im Gefangenendilemma. in: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine: Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus., Wiesbaden, S. 109-130.
- Bernt, Matthias (2006): Stadterneuerung, Stadtumbau und Schrumpfung. Was ist neu?, In: Altrock, Uwe et al. (Hrsg.): Sparsamer Staat – schwache Stadt? (Reihe Planungsrundschau Nr.13), Berlin, S. 115-126.

- Bertelsmann (2008): Demographiebericht für Dortmund und Essen. www.wegweiser-kommune.de; Zugriff am 9. November 2010.
- Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Henckel, Dietrich (2006): Stadtplanung unter veränderten Vorzeichen. Ergebnisse einer Befragung der planenden Verwaltung schrumpfender Städte. In: EurUP – Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, Jg. 4, 2006/2, S. 64-71.
- Berlin Institut (BI) (2007): Online Handbuch Demografie. Glossar zum Begriff Lebenserwartung. <http://www.berlin-institut.org/online-handbuch-demografie/glossar.html>, Zugriff 30.10.2010.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) (2008): Bevölkerung. Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel in Deutschland. Wiesbaden.
- Binger, Sebastian; Büttner, Frithjof (2008): Erfolgsfaktoren bei der Gründung und Umsetzung von BIDs. Hamburger Erfahrungen mit Business Improvement Districts. RaumPlanung 138/139, S. 129–134.
- Blatter, Joachim (2001): Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 42, H. 2, S. 193-222.
- Blatter, Joachim K. (2007): Governance - Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000). Baden-Baden.
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.
- Bloem, Mario; Bock, Stefan (2001): Business Improvement Districts (BIDs). Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2009a): Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume. Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, Band 1, Berlin, Bonn.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2009b): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, Band 2, Berlin, Bonn.
- Bezirksregierung Düsseldorf (BR Düsseldorf) (2005): Datenmosaik 2005 – Die demografische Entwicklung und ihre Folgen. Düsseldorf.
- Brennan, Geoffrey (1998): Democratic Trust: A Rational-Choice Theory View. In: Braithwaite, Valerie; Levi, Margret (Hrsg.): Trust and Governance. New York, S. 197-217.
- Brenner, Janos (2009): Eigentümerstandortgemeinschaften. BundesBaUblatt Nr. 9/2009, S. 42-43.
- Böll, Sven (2010): Bürgerschreck Schrumpfkur. Artikel auf www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,711757,00.html, Zugriff am 24. Oktober 2010.
- Börzel, Tanja A. (2008): *Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox?* In: Schuppert, Gunnar F.; Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 118-131.
- Bohnsack, Ralf (1999): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung. Opladen, 3. Auflage.
- Bohnsack, Ralf (2007): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. Opladen&Farmington Hills.
- Bucher, Hansjörg; Schlömer, Claus (2003): Der demografische Wandel und seine Wohnungsmarktrelevanz. In: Magazin des Volksheimstättenwerk (vhw), FW 3/Juni 03 – Juli 03, S. 121-126.
- Castells, Manuel (2003): Das Informationszeitalter III. Jahrtausendwende. Opladen.
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm, *Economica* 4, S. 386-405.
- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Costs. *Journal of Law and Economics* 3, S. 1-44.
- Coleman, James S. (1990): *Foundation of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts.
- Dawkins, Richard (1976): *The Sefish Gene*. Oxford.
- Denzau, Arthur T.; North, Douglass C. (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, Jg. 47, S. 3-31.
- Demographie Entwicklung Migration Online Service (DEMOS) (2009): Newsletter des Berlin Institutes für Bevölkerung und

- Entwicklung, Ausgabe 72, 6. Mai 2009, http://www.berlin-institut.org/newsletter/72_06_Mai_2009.html.pdf, Zugriff am 30.10.2010.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (Hrsg. 2009): Übersicht der BID-Initiativen. (www.dihk.de, regelmäßige Aktualisierung)
- Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Diller, Christian (2010): Stadt- und Regionalmanagement. In: Henckel, Dietrich; v. Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 472-476.
- Deppermann, Arnulf (2001): Gespräche analysieren. Eine Einführung. Opladen.
- Doehler-Bezahdi, Marta; Keller, Donald A.; Klemme, Marion; Koch, Michael; Lütke-Daldrup, Engelbert; Reuther, Iris; Selle, Klaus (2005): Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Verständigungsversuch zum Wandel der Planung. In: DISP 161, S. 71-78.
- Stadt Dortmund (DO) (2010): Integriertes Stufenkonzept für eine „Lebenswerte Nordstadt“, unveröffentlichtes Manuskript der Stadt Dortmund vom 14.4.2010.
- Department of Small Business Services (DSBS) (2005): Streetwise & Business Savvy. Best Practices and Accomplishments from New York City's BIDs. New York City.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) (1989): Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt. Kommissionsbericht. Bonn.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) (2007): Chancen der vor uns liegenden demografischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik. Kommissionsbericht, Berlin.
- Einig, Klaus (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8./9.2003, S. 479-503.
- Einig, Klaus; Grabher, Gernot; Ibert, Oliver; Strubelt, Wendelin (2005): Einführung. In: Einig, Laus; Grabher, Gernot; Ibert, Oliver; Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, S. I-IX.
- Flick, Uwe (1995): Stationen des qualitativen Forschungsprozesses. In: Flick, Uwe; v. Kardorff, Ernst; Keupp, Heiner; v. Rosenstiel, Lutz; Wolff, Stephan (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialfor-

- schung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim, S. 147-173.
- Flick, Uwe (1996): Psychologie des technisierten Alltags – soziale Konstruktion und Repräsentation technischen Wandels in verschiedenen kulturellen Kontexten. Opladen.
- Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbeck.
- Flick, Uwe (2004): Triangulation. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Frank, Robert H. (1987): If Homo Economicus Could Choose His Own Utility Function Would He Want One with a Conscience? *American Economic Review*, Heft 77, S. 593-604.
- Franzius, Claudio (2006): Governance und Regelungsstrukturen. In: *Verwaltungsarchiv*, S. 186-219.
- Frey, Oliver (2008): Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. Von der linearen Planung über Partizipation als eine integrierte Strategie von „Urban Governance“ zur regulierten Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, S. 224-249.
- Frey, Oliver; Koch, Florian (2011): Einführung: Die Zukunft der europäischen Stadt. In: Frey, Oliver; Koch, Florian (Hrsg.): *Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*. Wiesbaden, S. 11-20.
- Frießecke, Frank (2008): Stadtumbau im Konsens? Zur Leitungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen. *Schriftenreihe des Institutes für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*, Nr. 13, Bonn.
- Fürst, Dietrich (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates. In: Fürst, Dietrich; Müller, Bernhard (Hrsg.): *Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft*. IÖR-Schriften, Band 33, Dresden, S. 9-30.
- Fürst, Dietrich (2004): Mentalitäts- und Paradigmawechsel in der Stadtentwicklungsplanung. in: *Neues Archiv für Niedersachsen*, Hannover, I/2004, S. 67-83.
- Fürst, Dietrich (2007): Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. in: *Städte im Umbruch*, Ausgabe 4, S. 5-10.
- George, Alexander L.; Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge (MA)/London.

- Gerring, John (2004): What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review* 98, S. 341-354.
- Görlitzer Gründerzeitquartier e.V. (GGQ Görlitz) (2009): Unveröffentlichtes Protokoll zur Vereinsitzung vom 8. September 2009. Görlitz.
- Giddens, Anthony (1984): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a. M./ New York.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Bern, 4. Auflage.
- Glatzer, Jan (2003): Strategien von Wohnungsunternehmen in schrumpfenden und wachsenden Märkten. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hrsg.): Demografischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR Schriften, Band 41, Dresden. S. 149-172.
- Glock, Birgit (2006): Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich. Wiesbaden.
- Godebauer, Evi; Karsten, Martin; Baumann, Katja; Rohlf, Antje; Stellfeldt-Koch, Christina; Holstein, Achim (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung -BBR-, Bonn (Hrsg.) Bonn.
- Goertz, Gary; Starr, Harvey (2003): Introduction. Necessary Conditions. Theory, Methodology and Applications, Lanham et al., S. 1-23.
- Granovetter, Mark (1978): Threshold Models of Collective Behavior. In: *American Journal of Sociology* 83, Chicago, S. 1420-1443.
- Gronemann, Silke, Döring, Ralf (2001): Nachhaltigkeit und Diskontinuität in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Nr. 2/2, S. 232-256.
- Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Blaue Reihe Nr. 127, Dortmund.
- Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hrsg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden.
- Häussermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.

- Häussermann, Hartmut (2011): Was bleibt von der europäischen Stadt? In: Frey, Oliver; Koch, Florian (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. Wiesbaden, S. 23-35.
- Hardin, Russel (1982): *Collective Action*. Baltimore.
- Hardin, Russell (1998): Trust in Government. In: Braithwaithe Valerie; Levi, Margret (Hrsg.): *Trust and Governance*. New York, S. 9-27.
- Haslinger, Franz (1999): Institutionen reduzieren Unsicherheit – Neue Unsicherheiten entwickeln sich. In: Held, Martin; Nutzinger, Hans G. (Hrsg.): *Institutionen prägen Menschen. Bausteine zu einer allgemeinen Institutionenökonomik*. Frankfurt a. M./New York, S. 171-190.
- Hatzfeld, Ulrich (2004): Von der Städtebauforderung zur Städtebauförderung. In: Flagge, Ingeborg; Pesch, Franz (Hrsg.): *Stadt und Wirtschaft*. Darmstadt, S. 52-55.
- Hatzfeld, Ulrich; Jakubowski, Peter (2008): Nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland – zwischen Versuch und Version. In: *Raumforschung und Raumordnung*. Heft 2/2008, 66. Jhg., S. 130-138.
- Hatzfeld, Ulrich (2011): Die Europäische Stadt – Zwischen Mythos und den Mühen des Alltags. In: Frey, Oliver; Koch, Florian (Hrsg.): *Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*. Wiesbaden, S. 358-379.
- Healey, Patsy (1992): Planning through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory and Practice. In: *Town Planning Review*, Jg. 63, Heft 2, S. 143-162.
- Healey, Patsy; Khakee, Abdul; Motte, Alain; Neeham, Barrie (Hrsg.) (1997): *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*. London.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Heinze, Frank; Tschentscher, Christine (2008): BIDs in Deutschland. Ein Überblick. In: Pütz, Robert (Hrsg.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*. (= *Geografische Handelsforschung* 14). Passau, S. 21-33.
- Helfferich, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. 2. Auflage. Wiesbaden.

- Henckel, Dietrich; Floeting, Holger; Grabow, Busso; Hollbach-Grömmig, Beate; Neumann, Hans; Niemann, Heinz; Reidenbach, Michael; Usbeck, Hartmut (1997): Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, Schrift des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 90, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Henckel, Dietrich (2006): Einige Thesen zur Zukunft der Stadt. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit, Berlin, S. 121-134.
- Henckel, Dietrich (2007): Bedeutung der Zeitpolitik für die Zukunft der Ökonomie. In: Zukünfte der europäischen Stadt. Ergebnisse einer Enquete zur Entwicklung und Gestaltung urbaner Zeiten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119-158.
- Henckel, Dietrich (2008): ...weil ich den Rest meiner Zeit... In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12.2008, S. 873-876.
- Henckel, Dietrich; Pätzold, Ricarda; Hollbach-Grömmig, Beate (2009): Regionale Disparitäten und demografischer Wandel als Herausforderung für Kommunen. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin, S. 33 -51.
- Henckel, Dietrich; v. Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.)(2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Houstoun, Lawrence O. Jr. (2003): Business Improvement Districts. Second Edition, Washington D.C.
- Hunger, Bernd (2002): Wohnungswirtschaft/Stadtentwicklung. Strategische Ausrichtung und das Verhältnis zueinander. in: Die Wohnungswirtschaft, Jg. 55, Nr. 7, S. 22-24.
- Hunger, Bernd (2010): Wozu Städtebauförderung? Stellungnahme des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vom 10. September 2010.
- Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hrsg.); unter Mitarbeit von Branstetter, Benno und Eichhorn, Daniel (2003): Demografischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schrift Bd. 41, Dresden.
- Hutter, Gérard (2003): Wissensbasierte Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen für eine nachhaltige Bestandsentwicklung. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hrsg.); unter Mitarbeit von Branstetter, Benno und Eichhorn, Daniel: Demografischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schrift Bd. 41, Dresden, S. 187-198.

- Hutter, Gérard (2007): Stadtumbau und Governance. Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus. in: Städte im Umbruch 4/2007, S. 11-21.
- Hutter, Gérard (2009): Planung und Wandel. Theoretische Grundlagen der Strategieforschung für kommunale Fallstudien zur strategischen räumlichen Planung. Dresden.
- Jakubowski, Peter; Pauly, Martina (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10.2005, S. 619-626.
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: KÖNIG, KLAUS (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 279-304.
- Jann, Werner (2006): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Verge- wisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Aufl. Baden- Baden, S. 21-43.
- Kappelhoff, Peter (2002): Zur Evolution von Regelsystemen. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): Neuer Institutiona- lismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Mor- al und Vertrauen. Frankfurt a. M., S. 57-86.
- Kelle, Udo; Kluge, Susann (1999): Vom Einzelfall zum Typus. Fall- vergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialfor- schung. Opladen.
- Kersten, Jens (2007): Business Improvement Districts in der Bun- desrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen priva- ter Initiative und staatlichem Zwang. In: Zeitschrift für Um- welt- und Planungsrecht. 4. 2007. S. 121-129.
- Kilper, Heiderose (2010): Government und Governance. In: Hen- ckel, Dietrich; v. Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 203-209.
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (2004): The Impor- tance of Research Design. In: Brady, Henry E.; Collier, David (Hrsg.): Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Stan- dards, Lanham et al., S. 181-192.
- Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie. Stuttgart.
- Koboldt, Christian; Leder, Mathias; Schmidtchen, Dieter (1994): Ökonomische Analyse des Rechts, Forschungsstelle zur öko- nomischen Analyse des Rechts. Universität des Saarlandes, Publ. Nr. 9401.

- Koch, Florian (2010): Die europäische Stadt in Transformation. Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik im postsozialistischen Warschau. Wiesbaden.
- König, Klaus; Adam, Markus; Speer, Benedikt; Theobald, Christian (2002): Governance als entscheidungs- und transformationspolitisches Konzept. Berlin.
- Kooiman, Jan (1993): Modern Governance. New Government – Society Interactions. Broughton Gifford, Wiltshire.
- Kowal, Sabine; O'Connell, Daniel C. (2008): Zur Transkription von Gesprächen, In: Flick, Uwe; v. Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung – ein Handbuch. Reinbeck.
- Krautzberger, Michael (2008): Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? In: Deutsches Verwaltungsblatt. Band 123. 6. 2008. S. 337-344.
- Krautzberger, Michael (2010): Städtebauförderung. In: Henckel, Dietrich; v. Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 440-444.
- Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2007): Neue Partnerschaften für Wohnquartiere: Housing Improvement Districts, in: Magazin des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen (vnw), No. 4, S. 37-41.
- Kromrey, Helmut (2006): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. 11. Auflage. Stuttgart.
- Krüger, Thomas; Wickel, Martin; Kreutz, Stefan (2007): Housing Improvement Districts – Gutachten der HCU im Rahmen der Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop, Hamburg.
- Krüger, Thomas; Richter, Sven; Stotz, Patrick (2010): Immobilieneigentümer in der Stadtentwicklung. Ein Blick auf zentrale, aber weithin unbekannte Akteure. In: RaumPlanung Heft 152/2010, S. 209-213.
- Kruse, Jan (2009): Einführung in die qualitative Interviewforschung. Unveröffentlichter Reader, Freiburg (Bezug über <http://www.sozioologie.uni-freiburg.de/kruse>).
- Kubon-Gilke, Gisela (2002): Emotionen und Motivationen im methodologischen Individualismus. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen. Frankfurt a. M., S. 149-168.
- Küpper, Patrick (2010): Regionale Reaktionen auf den demografischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen: Ergeb-

- nisse einer deutschlandweiten Befragung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 68, Heft 3, S. 169-180.
- Le Galès, Patrick (2002): *European Cities: Social Conflicts and Governance* (European Societies). Oxford/New York.
- Liebmann, Heike; Glöckner, Beate; Hagemeister, Ulrike; Haller, Christoph (2007): *5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Hrsg.). 2007. Bonn.
- Lewin, Kurt (1947): *Frontiers in group dynamics*. In: *Human Relations*, Heft 1, S. 5-41.
- Lucius-Hoene, Gabriele; Deppermann, Arnulf (2004): *Rekonstruktion narrativer Identität. Ein Arbeitsbuch zur Analyse narrativer Interviews*. 2. Auflage, Wiesbaden.
- Mäding, Heinrich (2004): *Demografischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen*. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Heft 1/2004, S. 84-102.
- Mäding, Heinrich (2010): *Demografischer Wandel*. In: Dietrich; v. Kuczkowski, Kester; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): *Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden, S. 105-109.
- Majone, Giandomenico (1994): *The Rise of the Regulatory State in Europe*. In: Müller, Wolfgang C.; Wright, Vincent (Hrsg.): *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* (Sonderheft von *West European Politics* 17) Ilford/Essex, S. 77-101.
- Marin, Bernd; Mayntz, Renate (Hrsg.) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a. M.
- Maurer, Andrea; Schmid, Michael (2002, Hrsg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen*. Frankfurt a. M.
- Mayer, Sabine (1996): *Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung? Ein Versuch*. In: *disP* 126, S. 31-39.
- Mayntz, Renate; Scharpf Fritz W. (1995): *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: Mayntz, Renate; Scharpf Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M., S. 9-38.
- Mayntz, Renate; Scharpf Fritz W. (1995a): *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M., S. 39-72.

- Mayntz, Renate (1998): Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse – Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften. MPIfG Working Paper 5/99. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate (2003): New Challenges to Governance Theory. In: BANG, HENRIK P. (Hrsg.): Governance as Social and Political Communication. Manchester, S. 27-40.
- Mayntz, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Baden-Baden, S. 11-20.
- Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, Gunnar F.; Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 43-60.
- Mayntz, Renate (2009): Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt a. M., S. 53-64.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, Uwe; v. Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung – ein Handbuch. Reinbeck.
- Müller, Bernhard (2002): Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen. Herausforderungen für die Raumplanung in Deutschland. In: Raumentwicklung und Raumforschung, Heft 1-2, S. 28-42.
- Müller, Bernhard (2004): Neue Planungsformen im Prozess einer nachhaltigen Raumentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – Pläydoyer für eine anreizorientierte Mehrebenensteuerung. In: Müller, Bernhard; LÖB, Stephan; Zimmermann, Karsten (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden. S. 161-176.
- Müller, Bernhard (2005): Demografischer Wandel – Herausforderung für Raumentwicklung und Raumplanung. In: Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden, Band 54 ¾, S. 93-98.
- Müller, Bernhard (2007): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen. In: Zillesen, Horst; Kessen, Stefan (Hrsg.): Wie gestalten wir Veränderungen? Herausforderungen für die Kommunen durch den demografischen Wandel. Frankfurt a. M., S. 10-20.
- Müller, Bernhard (2010): Demografischer Wandel - Komplexität als Herausforderung für die Stadt- und Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 68/2010 Heft 3, S. 151-152.

- Müller, Wolfgang C. (1994): Political Traditions and the Role of the State. In: Müller, Wolfgang C.; Wright, Vincent (Hrsg.): The State in Western Europe. Retreat or Redefinition? (Sonderheft von West European Politics 17) Ilford/Essex, S. 32-51.
- Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B. (1976): Public Finance in Theory and Practice. New York.
- Nelson, Douglas; Silberberg, Eugene (1987): Ideology and Legislator Shirking. *Economic Enquiry*, Heft 25, S. 15-25.
- North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.
- Odermatt, André (1997): Eigentümerstrukturen des Wohnungsmarktes: Ein handlungstheoretischer Beitrag zur Erklärung der räumlich-sozialen Wohnstandortverteilung am Fallbeispiel Schweiz. Münster.
- Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge/Massachusetts.
- Opp, Karl-Dieter (1986): The Evolution of Prisoner's Dilemma in the Market. In: v. Diekmann, A.; Mitter, P. (Hrsg.): Paradoxical Effects of Social Behavior. Wien, S. 149-168.
- Ostrom, Elinor (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen.
- Ostrom, Elinor (2003): How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action. In: *Journal of Theoretical Politics*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Jg. 15 (3), S. 239-270.
- Ostrom, Elinor; Walker, James M.; Gardner, Roy (1992): Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible. *American Political Science Review*, 86 (2), S. 404-417.
- Przyborski, Aglaja (2004): Gesprächsanalyse und dokumentarische Methode. Qualitative Auswertung von Gesprächen, Gruppendiskussionen und anderen Diskursen, Wiesbaden.
- Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2008): Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch, München.
- Rehberg, Karl-Siegbert (2002): Institutionen, Kognitionen und Symbole – Institutionen als symbolische Verkörperungen. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen. Frankfurt a. M., S. 39-56.
- Reimann, Bettina (2000): Städtische Wohnquartiere – der Einfluss der Eigentümerstruktur – eine Fallstudie aus Berlin Prenzlauer Berg. Opladen.

- Ritter, Ernst-Hasso (1979): *Der kooperative Staat*. Bemerkungen zum Verhältnis von *Staat* und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechtes 104, S. 389-413.
- Pierson, Paul (2000): Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, Jg. 94, Nr. 2, S. 251-267.
- Powell, Walter W. (1990): Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Staw, Barry M.; Cummings, Larry L. (Hrsg.): *Research in Organizational Behavior*. Volume 12, Greenwich, S. 295-336.
- Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hrsg.) (2000): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam.
- Salet, Willem; Faludi, Andreas (2000a): Three Approaches to Strategic Spatial Planning. In: Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hrsg.): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam. S. 1-10.
- Schätzl, Ludwig; Oertel, Holger; Banse, Juliane; Killisch, Winfried; Jentsch, Steffen; Glatter, Jan; Kaufmann, Kris (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.); Heft 129; Bonn.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W. (1995): Federal Arrangements and Multi Party Systems. In: *Australian Journal of Political Science* 30, S. 27-39.
- Scharpf, Fritz W.; Mohr, Matthias (1994): *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. MPIFG Discussion Paper 94/1, Köln.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Schauerte, Martin (1995): *Die Bestimmungsgründe des Investitionsverhaltens auf dem Mietwohnungsmarkt*. INWIS Bericht 4. Bochum.
- Schiffers, Bertram (2009): *Verfügungsrechte im Stadtumbau. Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im Altbauquartier*. Wiesbaden, Quartiersforschung.
- Schimank, Uwe (1991): Politische Steuerung in der Organisationsgesellschaft – am Beispiel der Forschungspolitik. In: Zapf,

- Wolfgang (Hrsg.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M., S. 505-516.
- Schimank, Uwe (2007): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurstheoretische Soziologie. Weinheim und München. 3. Auflage.
- Schimank, Uwe; Wasem, Jürgen (1995): Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. M./New York, S. 197-232.
- Schimank, Uwe; Werle, Raymund (2000): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Campus, Frankfurt a. M., S. 9-22.
- Schnur, Olaf; Drilling, Matthias (2009): Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung? In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hrsg.): Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden, S. 11-28.
- Schubert, Herbert (2004): Netzwerkmanagement – Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals. In: Müller, Bernhard; Löb, Stephan; Zimmermann, Karsten (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, S. 177-200.
- Schuppert, Gunnar F. (1997): Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat. Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen. In: König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden, S. 539-575.
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar F. (2006): Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voskuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. I. München, S. 995-1081.
- Schuppert, Gunnar F. (2007): Was ist und wozu Governance? In: Die Verwaltung 40, S. 465-512.
- Schuppert, Gunnar F. (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines anerkannt uneindeutigen Begriffs. In: Schuppert, Gunnar F.; Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 13-42.

- Schuppert, Gunnar F. (2008a): Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? *Der Staat*, Jahrgang 47, Heft 3, S. 325-358.
- Scott, W. Richard (1994): Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: Scott, W. Richard; Meyer, John W. (Hrsg.): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks. S. 55-80.
- Scott, W. Richard; Meyer, John W. (Hrsg.) (1994): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks.
- Seawright, Jason; Collier, David (2004): Glossary of Selected Terms. In: Brady, Henry E.; Collier, David (Hrsg.): *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham et al., S. 272-313.
- Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses, In: *Informationskreis für Raumplanung* (Hrsg.): *Raumplanung*. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur; Heft 71, Dortmund; S. 237-242.
- Selle, Klaus (Hrsg., 2006): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse*. Serie: *Planung neu denken*, Bd. 1. Dortmund.
- Selle, Klaus (Hrsg., 2006a): *Praxis der Stadt- und Regionalplanung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen*. Serie: *Planung neu denken*, Bd. 2. Dortmund.
- Selle, Klaus (2008): Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: *PNDonline II/2008*, S. 10-12.
- Selle, Klaus (2010): Stadträume in Spannungsfeldern: Untersuchungsperspektiven. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: Berding, Ulrich; Havemann, Antje; Pegels, Juliane; Perenthaler (Hrsg.): *Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten*. Detmold, S. 23-43.
- Sinning, Heidi (2007): Stadtmanagement – konzeptionelle Einordnung, Handlungsebenen und Handlungsfelder. In: SINNING, HEIDI (Hrsg.): *Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt-(Region)*. Dortmund. S. 7-21.
- Smelser, Neil J. (1998): The Rational and the Ambivalent in the Social Sciences. *American Sociological Review*, Jg. 63, S. 1-16.
- Sommer, Hanna (2007) *Der Wohnungsmarkt schrumpfender ost-deutscher Mittelstädte. Handlungsmuster der Akteure dargestellt am Beispiel der Stadt Gotha*. Hamburg.

- Statistisches Bundesamt (2010): Entwicklung der Einbürgerungszahlen in Deutschland 1992 bis 2009. Grafik unter: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-47380.html>, Zugriff am 30.10.2010.
- Stegbauer, Christian (2008): Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie. Einige Anmerkungen zu einem neuen Paradigma. In: Stegbauer, Christian (Hrsg.): Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie, Ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden, S. 11-20.
- Stieglitz, Joseph E. (1977): The Theory of Local Public Goods. In: The Economics of Public Services, London, S. 274-333.
- Strauss, Ansel L.; Corbin, Juliet (1998): Basics of Qualitative Research, Newbury Park.
- Strauss, Christian (2009): Integrierte Quartierskonzepte: Beitrag der Stadtentwicklungsplanung zum Umgang mit dem demografischen Wandel. In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hrsg.): Governance in der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden, S. 147-168.
- Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Görlitz (SPA Görlitz) (2009): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK). Demographie, Fachkonzepte Städtebau und Denkmalschutz, Wohnen. Görlitz. Download: <http://www.goerlitz.de/buergerportal-der-stadt/stadtentwicklung/insek.html>, Zugriff am 26. Juni 2010.
- Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen (SPA Essen) (2007): Stadtentwicklungsprozess Essen. Perspektive 2015+. Perspektiven, Planungen, Projekte. Bericht Phase II. Essen.
- Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen (SPA Essen) (2006): Stadtentwicklungsprozess Essen. Perspektive 2015+. Analysen, Prognosen, Ziele und Impulsprojekte. Abschlussbericht Phase I. Essen.
- Sozialamt Essen (SOZA Essen) (2002): Handlungskonzept Vogelheim. 2002-2005. Essen.
- Sulzer, Jürg (2009): Probewohnen – Zurück in die Gründerzeit. Modellvorhaben der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Unveröffentlichter Endbericht des Görlitz Kompetenzzentrum Revitalisierender Städtebau in Görlitz/Dresden.
- Sydow, Jörg (1993): Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation. Wiesbaden.
- Taylor, Michael (1982): Community, Anarchy and Liberty. Cambridge.

- Taylor, Michael (1987): *The Possibility of Cooperation*. Cambridge.
- Trute, Hans-Heinrich; Kühlers, Doris; Pilniok, Arne (2008): Governance als veraltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept. In: Schuppert, Gunnar F.; Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden, S. 173-189.
- Van de Ven, Andrew H. (2007): *Engaged Scholarship. A Guide for Organisational and Social Research*. Oxford.
- Varian, Hal R. (1992): *Microeconomic Analysis*. New York.
- Veser, Jürgen; Thrun, Thomas; Jaedicke, Wolfgang; Liebmann, Heike; Haller, Christoh (2007): Bestandsituation und Bestandstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. BBR Publikation Forschungen, Heft 131, Bonn.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (1993): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden.
- Vollmer, Annette (2011): Politik-Transfer von Business Improvement Districts als Beispiel für eine „Amerikanisierung“ der deutschen Stadt? In: Frey, Oliver; Koch, Florian (Hrsg.): *Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*. Wiesbaden, S. 263-278.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie*. Tübingen, 5. Revidierte Auflage.
- Weber, Max (2000): *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt*. Studienausgabe der Max-Weber-Gesamtausgabe. Band I/22-5. Tübingen.
- Weede, Erich (2002): Eigentum und Freiheit als Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen*. Frankfurt a. M., S. 87-106.
- Weiss, Dominik (2008): Falsche Perspektiven durch die Subventionierung des Stadtumbaus? Realoptionstheoretische Überlegungen zum Handeln privater Grundeigentümer. In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): *Wirtschaft im Wandel*. 6/2008, 14 Jg. 25.06.2008. S. 244-252.
- Werle, Raymund (1993): Politische Techniksteuerung durch europäische Standardisierung? In: Kubicek, Herbert; Seeger, Peter (Hrsg.): *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*. Berlin. S. 129-142.

- Werlen, Benno (1987): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Erdkundliches Wissen. Heft 89, Stuttgart.
- Wickel, Martin; Kreutz, Stefan; Bitz, Katherine-Anna (2007): Recherche nach internationalen Beispielen für private Initiativen zur Qualitätsverbesserung von Wohngebieten. Das Hamburger Modell im internationalen Kontext. Hamburg.
- Wiechmann, Thorsten; Hutter, Gerard (2008): Die Planung des Unplanbaren. Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breiffuss, Andrea (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, S. 102-121.
- Wiesenthal, Helmut (2000): Markt, Organisation und Gemeinschaft als „zweitbeste“ Verfahren sozialer Koordination. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen. Frankfurt a. M., S. 44-73.
- Wiezorek, Elena (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?, ISR Arbeitsheft, Band 65, Berlin.
- Wiezorek, Elena (2006): Vom `Ob` zum `Wie` – die Implementierung des BID-Ansatzes. Internationale Erfahrungen und charakteristische Prozessmerkmale. In: RaumPlanung 124, S. 11-16.
- Wiezorek, Elena (2009): Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen. In: ifo Berichte, 6/2009, S. 23-31.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen.
- Williamson, Oliver E. (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. Journal of Economic Literature, Jg. 38, S. 595-613.

G 1.2 Internet

- IMMOBILIO: www.immobilo.de/stadt/nordrhein-westfalen/essen-vogelheim, Zugriff am 9. November 2010.
- MEINE STADT ESSEN: <http://www.meinestadt.de/essen-ruhr/statistik?Bereich=Arbeiten+%26+Geldverdienen>, Zugriff am 9. November 2010.

Stadt Dortmund: www.dortmund.de

Stadt Essen: www.essen.de

Stadt Görlitz: www.goerlitz.de

G 1.3 Interviewpartner

Sondierungsphase

1. Empiriephase

Büttner, Frithjof	Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr des Amtes für Stadtentwicklung, BID-Beauftragter, Telefoninterview am 13. August 2008
Deschner, Rene	Stadtumbau GmbH Chemnitz, Geschäftsführer, Telefoninterview am 11. August 2008
Faller, Bernhard	QUESTIO. Forschung und Beratung, Projektmanager der HID-Modellvorhabens in Dortmund, Viersen und Wuppertal, Telefoninterview am 15. August 2008
Fryczewski, Iris	empirica AG, Moderation der HID-Modellvorhaben in Dortmund, Viersen und Wuppertal, Telefoninterview am 15. August 2008
Hesse, Jürgen Dr.	Eisenbahner-Wohnungsbaugenossenschaft Dresden eG, Vorstand, Interview am 22. August 2008
Kemper, Stephan	Stadtverwaltung Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtumbau, Telefoninterview am 13. August 2008
Krüger, Thomas Prof. Dr.	HafenCity Universität Hamburg, Lehrstuhl für Städtebau und Quartiersentwicklung und wissenschaftliche Begleitung des HID-Steilshoop, Telefoninterview am 18. August 2008
Schneider, Wolfram	Stadt Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt, Telefoninterview am 14. August 2008

Essen (Vogelheim)

Lückel, Elke Allbau AG, Projektmanagerin in Essen Vogelheim, Telefoninterview am 14. August 2008

Gera (Lusan)

Hipauf, Iris Wohnungsbaugesellschaft „Neuer Weg“ in Gera, Geschäftsführerin, Telefoninterview am 19. August 2008

Klinger, Uwe Wohnungsbaugesellschaft „Glück auf“ in Gera, Geschäftsführer, Telefoninterview am 14. August 2008

Tauchert, Volker „Ja für Gera“ – Innenstadtinitiative, Geschäftsführer, Telefoninterview am 11. August 2008

Görlitz

Dahlke, Heinz Immobilien Eigentümer, Telefoninterview am 14. August 2008

Magdeburg (Buckau)

Neumann, Holger Dr. Haus&Grund Sachsen-Anhalt e.V., Vorsitzender und Immobilieneigentümer in Buckau, Telefoninterview am 15. August 2008

Eingrenzung

Fleuth, Walter Dülken Entwicklungs AG, Vorsitzender Gespräch am 30. März 2009.

Friedrich, Norbert Stadtplanungsamt Bremerhaven, Amtsleiter, Gespräch am 27. März 2009.

Gorgol, Andreas Behörde für Stadtentwicklung Hamburg, Gespräch am 10. Juni 2009.

Graniki, Klaus DEGEWO21 Dortmund, Geschäftsführer, Gespräch am 11. Dezember 2009.

Klein, Hermann Stadtplanungsamt Braunschweig, Telefonat am 14. Oktober 2009.

Krätschmer, Karen Stadtplanungsamt Viersen, Abteilungsleiterin Gespräch am 30. März 2009.

Prof. Dr. Krüger, Thomas HafenCity Universität Hamburg, Wissenschaftliche Begleitung des HID Steilshoop in Hamburg, Gespräch am 10. Juni 2009.

2. Empiriephase

Marucha, Rinaldo	GWG Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH, Geschäftsstellenleiter Bramfeld, Immobilieneigentümer im HID Steilshoop, Gespräch gemeinsam mit Herrn Sachs am 12. Juni 2009.
Pape, Frank	ESG Altstadt in Braunschweig, Stellv. Vorsitzender, Gespräch am 12. Oktober 2009.
Sachs, Michael	SAGA/GWG Hamburg, Mitglied des Vorstandes, Immobilieneigentümer im HID Steilshoop, Gespräch gemeinsam mit Herrn Marucha am 12. Juni 2009.
Schultern, Gaby	ORG.BERATUNG Schulten & Weyland, Immobilieneigentümerin und Mitglied des HID-Modellvorhaben Wuppertal Ölberg, Gespräch am 23. März 2009.
Seck, Thomas	Stadtplanungsamt Wuppertal, Gespräch am 23. März 2009.
Willhardt, Michael Dr.	Vorsitzender der ESG Eigenstraße/Gerokstraße in Duisburg-Hochfeld, Gespräch am 3. Juli 2009.
zur Horst, Kerstin	DEGEWO21 Dortmund, stellv. Bereichsleiterin Bestandsmanagement, Gespräch am 11. Dezember 2009

3. Empiriephase

Vertiefung – Fallstudien

Dortmund

Fallstudie ESG „Brunnenstraßenviertel“ in Dortmund

Friedrich, Martin	Immobilieneigentümer im Brunnenstraßenviertel, Gespräch am 27. Oktober 2009.
Furmanek, Inge	Immobilieneigentümerin im Brunnenstraßenviertel, Gespräch gemeinsam mit Herrn Furmanek am 26. Oktober 2009.
Furmanek, Wilfried	Immobilieneigentümer im Brunnenstraßenviertel, Gespräch gemeinsam mit Frau Furmanek am 26. Oktober 2009.
Gansau, Martin	Quartiersmanagement Nordmarkt der Dortmunder Nordstadt, Quartiersmanager und Moderator der ESG seit 2009, Gespräch am 27. Oktober 2009 und Telefonat am 24. August 2010.

Gellweiler, Herr	Immobilien Eigentümerin im Brunnenstraßenviertel, Gespräch am 26. Oktober 2009.
Haxter, Jörg	Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen, Ansprechpartner für die ESG Brunnenstraßenviertel, Gespräch am 26. März 2009 und Telefonat am 27. August 2010.
Pape, Heiko	SAKURA Sicherheitsdienstleistungen, Geschäftsführer und Projektleiter der Quartiershausmeister im Dortmunder Brunnenstraßenviertel, Gespräch am 11. Dezember 2009.
Pohl, Frau	Immobilien Eigentümerin in der Dortmunder Nordstadt, Gespräch gemeinsam mit Herrn Pohl am 26. Oktober 2009.
Pohl, Herr	Immobilien Eigentümer in der Dortmunder Nordstadt, Gespräch gemeinsam mit Frau Pohl am 26. Oktober 2009.
Schmitt, Christian	Julius Ewald Schmitt Grundstücksgesellschaft b. R., Geschäftsführer und Immobilien Eigentümer in der Dortmunder Nordstadt, Gespräch am 27. Oktober 2009.
Wittig-Flick, Uta	Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Geschäftsbereich Stadterneuerung, Gespräch am 26. Oktober 2009.

Fallstudie ESG „Essen Vogelheim“ in Essen

Essen

Buhren, Heinz-Werner	Evonik Wohnen GmbH, Mitglied der Geschäftsleitung, Immobilien Eigentümer in Essen Vogelheim, Gespräch am 16. November 2009.
Lückel, Elke	Allbau AG, Immobilien Eigentümer in Essen Vogelheim, Projektleiterin in Essen Vogelheim, Gespräch am 24. März 2009.
Miklikowski, Dirk	Allbau AG Essen, Vorstand und Geschäftsführer, Immobilien Eigentümer in Essen Vogelheim, Gespräch am 16. November 2009.
Möllenbeck, Guido	THS Wohnen GmbH, Leiter Kundencenter, Immobilien Eigentümer in Essen Vogelheim, Gespräch am 10. Dezember 2009.

Schwengberg, Regina	Stadt Essen, Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement, Gespräch am 16. November 2009.
Skopek, Rolf	THS Wohnen GmbH, Regionalcenterleiter West, Immobilieneigentümer in Essen Vogelheim, Gespräch am 10. Dezember 2009.
Stabenow, Esther	Computainer Essen Vogelheim, Leiterin, Gespräch am 16. November 2009.

Görlitz

Fallstudie ESG „Görlitzer Gründerzeitquartier“ in Görlitz

Aye, Hagen	Moderator und Mitglied des „Görlitzer Gründerzeitquartier“ e.V., Gespräch am 14. Juli 2009 und Telefonat am 24. August 2010.
Brand, Kerstin	Stadt Görlitz, <i>Stadtplanungs-</i> und Bauordnungsamt, Gespräch am 6. Oktober 2009.
Joachim, Lars	Mieter im Gründerzeitquartier Görlitz, Gespräch am 13. November 2009.
Lauer, Andreas	Immobilieneigentümer im Gründerzeitquartier und Vorsitzender des „Görlitzer Gründerzeitquartier“ e.V., Gespräch am 14. Juli 2009.
Mitschke, Steffen	Stadtwerke Görlitz, Gespräch am 12. November 2009.
Mrusek, Frank	Immobilieneigentümer im Gründerzeitquartier und Schatzmeister des „Görlitzer Gründerzeitquartier“ e.V., Gespräch am 13. November 2009.
Müller, Stefan	Immobilieneigentümer im Gründerzeitquartier und Stellv. Vorsitzender des „Görlitzer Gründerzeitquartier“ e.V., Gespräch am 6. Oktober 2009.
Myckert, Arne	Wohnungsbaugesellschaft Görlitz (WBG), Geschäftsführer, Gespräch gemeinsam mit Frau Rupprich am 6. Oktober 2009.
Peil, Hans	Immobilieneigentümer im Gründerzeitquartier und Mitglied im „Görlitzer Gründerzeitquartier“ e.V., Gespräch am 16. März 2010.

Penske, Lutz	Stadt Görlitz, <i>Stadtplanungs-</i> und Bauordnungsamt, Amtsleiter, Gespräch am 12. November 2009.
Rupprich, Marion	Wohnungsbaugesellschaft Görlitz (WBG), Marketing, Gespräch gemeinsam mit Herrn Myckert am 6. Oktober 2009.
Schacher, Frank	Verwalter von Immobilien im Gründerzeitquartier, Gespräch am 13. November 2009.

Fallstudienübergreifende Interviews

Fallstudien übergreifend

Baba, Ludger	empirica AG, Begleitforschung des Ex-WoSt-Forschungsvorhabens „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“, Gespräch am 15. Februar 2010.
Prof. Dr. Brenner, Janós	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung, Projektleitung des Ex-WoSt-Forschungsvorhabens „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“, Gespräch am 22. Oktober 2009.
Jasper, Karl	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Leiter der Abteilung für Stadtentwicklung im Gespräch am 10. Dezember 2009.
Joeres, Barbara	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Abteilung für Wohnungswesen, Gespräch am 10. Dezember 2009.
Metzmacher, Mathias	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; Projektleitung des ExWoSt-Forschungsvorhabens „Eigentümersstandortgemeinschaften im Stadtumbau“, Gespräch am 24. März 2009.
Weidemann, Torsten	Haus & Grund Deutschland, Referent für Wohnungswesen und Stadtentwicklung, Gespräch am 15. Dezember 2009.

G 2 Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARGE	Arbeitsagentur
AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BI	Berlin Institut
BIB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung
BID	Business Improvement District
BR Düsseldorf	Bezirksregierung Düsseldorf
bzw.	beziehungsweise
bzgl.	bezüglich
ca.	cirka
DEMOS	Demographie Entwicklung Migration Online Service
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
d. h.	das heißt
DO	Stadt Dortmund
DSBS	Department of Small Busubess Services
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumord- nung
EDG	Entsorgung Dortmund GmbH
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGQ Görlitz	Görlitzer Gründerzeitquartier e. V.
HID	Housing Improvement District
IÖR	Institut für ökologische Raumentwicklung
ISG	Immobilien- und Standortgemeinschaften
JESSICA	Joint European for Sustainable Investments in City Areas
Jhg.	Jahrgang
k. A.	keine Angaben
Kap.	Kapitel
m. E.	meines Erachtens
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr
MIV	Motorisierter Individualverkehr

NRW	Nordrhein-Westfalen
o. g.	oben genannt
o. J.	ohne Jahr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SPA Görlitz	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Görlitz
SPA Essen	Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen
SOZA Essen	Sozialamt Essen
Tab.	Tabelle
THS	THS Wohnen GmbH
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
WBG	Wohnungsbaugesellschaft Görlitz

G 3 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Alterungsprozess in Deutschland von 1997 bis 2006	28
Abb. 2: Prognostizierter Alterungsprozess in Deutschland bis 2025	29
Abb. 3: Entwicklung der Einbürgerungszahlen in Deutschland (1992-2009)	30
Abb. 4: Wohnform der über 65-Jährigen in Deutschland (Stand 2005)	32
Abb. 5: Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung 1990 bis 2010	34
Abb. 6: Eigentümerstruktur des Wohnungsmarktes in Deutschland (2005)	38
Abb. 7: Übersicht zum Aufbau der Arbeit	45
Abb. 8: Einflussfaktoren bei der Wahl von Institutionen	74
Abb. 9: Art der Interviewpartner in den Fallstudien	123
Abb. 10: Übersicht zu Transkriptionen der Interviews aus der III. Erhebungsphase	131
Abb. 11: Verfahrensablauf zu Einrichtung eines BID/HID in Hamburg	143
Abb. 12: Übersicht zum BID/HID-Entwicklungsstand in Deutschland (Stand August 2010)	144
Abb. 13: Übersicht zu öffentlich geförderten ESG in Deutschland im April 2009	146
Abb. 14: Leerstandsquote in Wohngebäuden in Dortmund (2008)	150
Abb. 15: Eigentübertyp der Wohngebäude in der ESG Brunnenstraßenviertel in Dortmund.....	152
Abb. 16: Leerstandsquote in Wohngebäuden in Essen (2006).....	164
Abb. 17: Eigentübertyp der Wohngebäude in der ESG Vogelheim in Essen	167
Abb. 18: Leerstandsquote in Wohngebäuden in Görlitz (2009)	177
Abb. 19: Struktur des Eigentums am Görlitzer Wohnungsmarkt (2009).....	179
Abb. 20: Eigentübertyp der Wohngebäude in der ESG Gründerzeitquartier in Görlitz	181
Abb. 21: Öffentliche und private Gruppen von Akteuren in ESG	193
Abb. 22: Qualitätsstufen der Vermietungsstrategie von Eigentümern	208
Abb. 23: Bewirtschaftungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf ihre Immobilie ...	215
Abb. 24: Ableitung der Grundstrategien aus den Interviewdaten	216
Abb. 25: Handlungsstrategien der Eigentümer in Bezug auf das ESG-Kollektiv	222
Abb. 26: Strategien der Städte im Umgang mit Quartieren	226
Abb. 27: Pfadabhängigkeit in der Strategiewahl der Eigentümer	230
Abb. 28: Dominante Strategien der Akteure in den Fallstudien	233
Abb. 29: Motivstruktur von Eigentümern zur Integration in ESG	239

Abb. 30: Institutionelle Ausprägung von ESG.....	271
Abb. 31: Steuerungsoptionen für die öffentliche Hand.....	284
Abb. 32: Modell der in den Hypothesen geäußerten Zusammenhänge	295

G 4 Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Typologie von Gütern	55
Tab. 2: Realisierungschance von öffentlichen Gütern durch eine freiwillige Erstellung von Privaten	58
Tab. 3: Interaktionsformen in verschiedenen institutionellen Kontexten.....	80
Tab. 4: Ansätze zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung.....	107
Tab. 5: Indikatoren für die Auswahl der Fallstudien	121
Tab. 6: Übersicht zum Ablauf und zur Struktur der Datenerhebung.....	122
Tab. 7: Ausgewählte Bevölkerungsdaten zu Dortmund	151
Tab. 8: Strukturdaten zum Quartier der ESG Brunnenstraßenviertel.....	154
Tab. 9: Ausgewählte Bevölkerungsdaten zu Essen	165
Tab. 10: Strukturdaten zur Siedlung Vogelheim	168
Tab. 11: Ausgewählte Bevölkerungsdaten zu Görlitz	176
Tab. 12: Strukturdaten zum ESG Gründerzeitquartier	183
Tab. 13: Typen von Immobilieneigentümern im Kontext von ESG.....	194
Tab. 14: Themenschwerpunkte der ESG in Deutschland	209
Tab. 15: Beispielhafte ESG-Projekte und der ihnen zugrundeliegende Guts-Charakter.....	213
Tab. 16: Ausprägung der untergeordneten Motive zur Reduktion von Unsicherheit in den Fallstudien	243
Tab. 17: Ausprägung des Motivs Steigerung von Macht und Einfluss in den Fallstudien	245
Tab. 18: Ausprägung der monetären Motivation in den Fallstudien	249
Tab. 19: Ausprägung des Motivs zur Behebung eines Sachproblems in den Fallstudien	250
Tab. 20: Einfluss der Kontextbedingungen auf die Motivation der Akteure in den Fallstudien.....	255
Tab. 21: Hemmnisse bei der Entstehung von ESG.....	257
Tab. 22: Ausprägung der Hemmnisse in den Fallstudien	262
Tab. 23: Erfolgsfaktoren bei der Entstehung von ESG	264
Tab. 24: Ausprägung der Erfolgsfaktoren in den Fallstudien	266
Tab. 25: Beurteilung des Nutzens der ESG durch die Akteure der Fallstudien	273
Tab. 26: Beurteilung der Kosten der ESG durch die Akteure der Fallstudien	276

Tab. 27: Institutionelle Merkmale der Fallstudien.....	277
Tab. 28: Maß der Übereinstimmung bezüglich gemeinsamer Normen bei den Fallstudien	280
Tab. 29: Öffentliche Steuerung in den Fallstudien	288
Tab. 30: Durchführung der Prozessbausteine durch öffentliche bzw. private Akteure in den Fallstudien.....	289
Tab. 31: Fazit zur Charakteristik der ESG-Fallstudien	292



Die Autorin

Elena Wiezorek, Jahrgang 1975

1997-2004 Studium der Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin, Kommunalwissenschaftliche Prämie 2004 der Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise zur Förderung der Kommunalwissenschaften für eine Veröffentlichung zum Thema „Business Improvement Districts“; 2004-2006 Projektleiterin bei der ews StadtSanierungsgesellschaft; 2006-2008 Geschäftsführerin des City Management Dresden; 2008-2010 Promotionsstipendium der Dresden Leibniz Graduate School; 2. Preis des Werner-Ernst-Preises 2010 verliehen vom Förderkreis für Raum- und Umweltforschung (FRU) für einen Beitrag über „Kollektives Handeln in der Stadtentwicklung“, Promotion zum Dr.-Ing. an der Technischen Universität Dresden 2011.

IÖR Schriften

Herausgegeben vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

- 53 Patrick Küpper
Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen
Dresden 2011 (46,00 EUR, Rhombos-Verlag Berlin)
- 52 Gotthard Meinel
**Flächennutzungsmonitoring II
Konzepte – Indikatoren – Statistik**
Dresden 2010 (48,00 EUR, Rhombos-Verlag Berlin)
- 51 Georg Schiller
Kostenbewertung der Anpassung zentraler Abwasserentsorgungssysteme bei Bevölkerungsrückgang
Dresden 2010 (45,80 EUR, Rhombos-Verlag Berlin)
- 50 Stefanie Rößler
Freiräume in schrumpfenden Städten – Chancen und Grenzen der Freiraumplanung im Stadtbau
Dresden 2010 (42,50 EUR, Rhombos-Verlag Berlin)
- 49 Christiane Westphal
Dichte und Schrumpfung – Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur
Dresden 2008 (19,90 EUR)
- 48 Robert Knippschild
Grenzüberschreitende Kooperation: Gestaltung und Management von Kooperationsprozessen in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum
Dresden 2008 (16,00 EUR)
- 47 Günter Arlt, Jörg Hennersdorf, Iris Lehmann, Nguyen Xuan Thinh
Auswirkungen städtischer Nutzungsstrukturen auf Grünflächen und Grünvolumen
Dresden 2005 (11,00 EUR)
- 46 Thorsten Wiechmann, Peter Wirth (Hrsg.)
Ökologischer Umbau in Städten und Regionen
Dresden 2005 (9,00 EUR)
- 45 Thorsten Wiechmann, Sabine v. Löwis, Johann Kaether (Hrsg.)
Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“ Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland
Dresden 2004 (12,00 EUR)
- 44 Robert Knippschild, Jana Liebe
Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen
Dresden 2004 (10,00 EUR)

Bestellung von Publikationen:

IÖR Schriften bis Band 49

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Weberplatz 1, 01217 Dresden
Sieglinde Sauer, E-Mail: s.sauer@ioer.de

IÖR Schriften ab Band 50

Rhombos-Verlag Berlin, Fachverlag für Forschung, Wissenschaft und Politik www.rhombos.de bzw. über den Buchhandel

Die Stadtentwicklungspolitik in Deutschland formuliert aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wie dem demografischen Wandel, der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen oder auch veränderter öffentlicher Finanzen, die normative Idee, Stadtquartiere durch eine intensivere Beteiligung privater Akteure zu entwickeln. Bisherige Versuche der Städtebauförderung die Einbindung privater Kleineigentümer in quartiersbezogene Handlungsansätze zu stimulieren zeigen, dass dies bislang nur unzureichend gelingt. Auf rationalen Handlungslogiken basierende Theorien sprechen im Zusammenhang der privaten Erstellung öffentlicher Güter sogar von „Marktversagen“. Und trotzdem existieren bereits erste Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) in Deutschland. Was ermöglichte dieses private Engagement? Angesichts fehlender empirischer Daten über freiwilliges kollektives Handeln privater Eigentümer in der Quartiersentwicklung, geht die vorliegende Dissertation der Frage nach, welche Faktoren die Entstehung von ESG bestimmen und die institutionelle Struktur von ESG charakterisieren.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde ein vergleichendes Fallstudiendesign mit ESG in Dortmund, Essen und Görlitz gewählt. Die Ergebnisse der Dissertation verdeutlichen, dass ESG als abhängige Variable sowohl durch die individuellen Interessen bzw. Handlungsstrategien der Immobilieneigentümer bei der Bewirtschaftung ihrer Immobilien, als auch durch den Steuerungsanspruch staatlicher Akteure in der Quartiersentwicklung bestimmt werden. Die Autorin leitet die individuellen und kollektiven Handlungsstrategien der Akteure her und setzt sich mit der individuellen Motivation zum Handeln auseinander. Zusätzlich werden grundlegende institutionelle Merkmale von ESG und ihre Eigenheit als Urban Governance-Ansatz diskutiert. Aus den als Hypothesen formulierten Ergebnissen werden abschließend Schlussfolgerungen für die Praxis sowie der weitere Forschungsbedarf abgeleitet.

Current urban development policy formulates the idea to reach a positive development of structurally weak quarters by a more intensified participation of private actors in collective approaches. In view of the missing of empirical data on voluntary action by private proprietors in the urban development, the PhD thesis investigates which factors determine the establishment of Local Property Owner Partnerships (LoPOPs) and characterize their institutional structure. A comparative case study design with LoPOPs in Dortmund, Essen and Görlitz was chosen. The results were formulated as hypotheses.